Die Staatenorganisation nach dem Reichsgesetz vom 24. Dezember 1911, betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben.



F. Korn Referendar.

Die Staatenorganisation nach dem Reichsgesetz vom 24. Dezember 1911, betr. den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben.



Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der hohen Juristischen Fakultät der Königlichen Universität

Marburg

vorgelegt von

Ferdinand Korn

Referendar.

Druck: P. Plaum, Hofbuchdruckerei Wiesbaden.

Referent:

Herr Prof. Dr. Schücking

Zum Andenken meines Vaters.



Literatur.

Ammaire de l'Institut de droit international. 1886.

Anschütz-Meyer. Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. 1905.

Bericht der 19. Kommission. Aktenstück. 1127. Reichstagsdrucks. Bd. 282.

Blodig. Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Eine verwaltungsrechtliche Monographie. 1894.

Caratheodory. Das Stromgebietsrecht und die internationale Fluß-Schiffahrt in Holtzendorff. Handbuch des Völkerrechts, Bd. II. 1887.

Entwurf des Schiffahrtsabgabenges. mit Begründung. Reichstagsdrucks. Bd. 277, Nr. 527.

Elbzölle, die —. Aktenstücke und Nachweise 1814—1859 (1860).

Fleiner, Institutionen des Verwaltungsrechts. 3. Aufl. 1913.

Geigel. Der Gesetzentwurf, betr. den Ausbau der Wasserstraßen und Erhebung von Schiffahrtsabgaben in: Conrads. Jahrbücher f. Nationalökonomie und Statistik. Bd. 241, S. 249 ff. 1911.

Geigel. Schiffahrtsabgabengesetz. 1912.

Gierke. Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung. 1887.

Gierke. Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. I., II.

Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung. 1887.

Graßmann. Schiffahrtsabgabengesetz. 1912.

Haenel. Deutsches Staatsrecht. 1892. Bd. I.

Handwörterbuch der preuß. Verwaltung. Herausgegeben von Bitter. Bd. II. 1911.

Hatschek. Die Selbstverwaltung in politischer und jur. Bedeutung, 1898, in staats- und völkerrechtliche Abhandlungen. Herausgegeben v. Jellinek und Meyer. Bd. II. Heft 1.

Jellinek. Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. 1914.

Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882.

Jellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte.

Laband. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 3. u. 5. Aufl.

Loening. Reichsverfassung und Schiffahrtsabgaben in D. J. Z. 1905. S. 278 f.

O. Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I. 2. Aufl. 1914. Bd. II. 1. Aufl. 1896.

O. Mayer. Schiffahrtsabgaben, II. Kritische Bemerkungen zum Entwurf eines Reichsgesetzes, die Erhebung von Schiffahrtsabgaben betr. 1910.
O. Mayer. Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht, in Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Laband. Bd. I.
Peters. Schiffahrtsabgaben. II. 1910.
Peters. Schiffahrtsabgabengesetz. 1912.
Reichstag. Verhandlungen des — s. Bd. 262, 268, 277, 282.
Rosin. Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. 1886.
Schumacher. Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben. 1901.
Seydel. Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.
Zorn. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 1895. Bd. I.

Inhalt.

I. Teil.

Geschichtliche Entwicklung.

§ 1.

Behandlung der Fluß-Schiffahrt bis zur Aufhebung der Flußzölle.

I. In der Zeit um 1800 tritt in der rechtlichen Behandlung der Flüsse, die durch mehrere Staaten fließen, eine bedeutsame Änderung ein. Bis dahin hatte der Grundsatz der Nationalität der Flüsse allgemein gegolten, d. h. jeder Uferstaat hatte die Befugnis, nach eigenem Gutdünken und ohne Rücksicht auf die Nachbarstaaten den Verkehr auf den in seinem Gebiet liegenden Flußstrecken zu regeln, also auch In- und Ausländer ganz verschiedenen Vorschriften zu unterwerfen.

Von dieser Möglichkeit machten die Staaten auch in großem Umfang Gebrauch, sodaß der Verkehr, der gerade bei durchfließenden Strömen das Bestreben hat, sich über das eigene Land hinaus auszudehnen, hierunter sehr zu leiden hatte.

II. Dementgegen trat das Bestreben auf, dem Prinzip der Gemeinschaftlichkeit des Flußlaufes Geltung zu verschaffen, d. h. die Beschiffung sollte unter den gleichen Bedingungen wie den eigenen Untertanen auch denen der übrigen Uferstaaten freistehen. Dies hatte schon Hugo Grotius (De iure belli ac pacis. lib. II cap. 11 § 13) vertreten.

„Sic et terrae et flumina et si qua pars maris in propietatem populi alicuius venit, patere debet his qui transita opus habent ad causas iustas."

In der Praxis wurde der Grundsatz der Freiheit des Flußverkehrs zuerst in dem Westphälischen Frieden für den Rhein durchgeführt, indem Art. 12 bestimmt:

„Libera sint in universum, inter utriusque Rheni ripae et provinciarum utrumque adiacentuun incolas, commercia et commeatus."

Von da an kehren derartige Bestimmungen häufig wieder, so im Ryswijker Frieden vom 20. Sept. 1697, im Frieden von Baden

vom 7. Sept. 1714, im Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Febr. 1803 (Art. 39) und in der Rheinoktroikonvention von 1804.

III. Allmählich erweiterte sich der Grundsatz der Gemeinschaftlichkeit der Flußschiffahrt in den der Internationalität der Flüsse, d. h. nicht nur die Schiffe der Anliegerstaaten, sondern sämtliche Schiffe sollten gleiche Behandlung erfahren. Dies wurde zuerst für den Rhein auf dem Kongreß zu Rastatt in einer am 3. Mai 1798 an die Reichsdeputation gerichteten Note von den französischen Bevollmächtigten verlangt[1]. Dem stimmte die Deputation jedoch nicht zu.

Erst im Pariser Frieden vom 30. März 1814 wird der Grundsatz der Internationalität verwirklicht in Art. 5:

„La navigation sur le Rhin, du point ou il devient navigable jusqu' à la mer, et reciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne."

Gleichzeitig sollte auf einem demnächst stattfindenden Kongreß die Frage behandelt werden:

„de quelle manière pour faciliter les communications entre les peuples, et les manières pour faciliter les communications entre les peuples, et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres la disposition ci-dessus poura être également étendue à tous les autres fleuves, qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversnt differents Etats."

Die Entscheidung erfolgte in der Schlußakte des Wiener Kongresses vom 9. Juni 1815, Art. 109:

„La navigation dans tout le cours des rivièrs indiquées dans l'article précédent (qui, dans leur cours navigable, separent ou traversent différents états) du point ou chacune d'elles devient navigable iusquà son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être enterdite à personne; bien entendu que l'on se conformera aux réglements relatifs à la police de cette navigation, lesquels servont concis d'une maniére uniforme pour tous, et aussi favorable que possible au commerce de toute les nations."

Aber trotz dieser klaren Bestimmung wurde in der Praxis alsbald die Ansicht vertreten, die obige Bestimmung beziehe sich nur auf die Uferstaaten[2]. Erst allmählich vermochte der Grundsatz der Internationalität durchzudringen; er fand zuerst 1839 in die die Schiffahrt auf der Schelde und 1849 in die die auf dem Po regelnden Bestimmungen Aufnahme[3].

---

[1]) Caratheodory, S. 294. Schumacher, S. 72.

[2]) Martens im Ammaire de l'institut de droit international Bd. VIII. 1886 S. 277; Die Elbzölle. Aktenstücke und Nachweise. 1814—1859. S. 368 ff.

[3]) Schumacher, S. 73. Caratheodory, S. 299.

In Deutschland brachte man zunächst nur den Grundsatz der Gemeinschaftlichkeit der Flußschiffahrt unter den Uferstaaten zur allgemeinen Durchführung und zwar für die Elbe 1821, für die Weser 1823, den Rhein 1831 und die Ems 1843.

Der Grundsatz der vollen Internationalität wurde zuerst für die Elbe ausgeführt durch die Additionalakte vom 13. April 1844, jedoch nur für die Fahrt von der Ostsee her, nicht aber für die Binnenfahrt. Für den Rhein fand er allgemein Anerkennung in der revidierten Schiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868. Hierzu kam noch die Donau, auf die durch die Pariser Kongreßakte vom 30. März 1856 die Bestimmungen des Wiener Kongresses ausgedehnt wurden.

Gleichzeitig erhielt das Prinzip der Internationalität eine gewisse allgemeine Sanktion, indem in Art. 15 erklärt wurde, daß die Bestimmung, kraft welcher die Grundsätze der Wiener Kongreßakte auf die Donau Anwendung finden sollten, „fait désormais partie du droit public de l'Europe," und daß die Vertragsmächte sie unter Garantie nehmen.[1])

IV. Die Durchführung des Grundsatzes der Gemeinschaftlichkeit und der Internationalität verlangte bei jedem Fluß die Herbeiführung einer gewissen Gleichmäßigkeit und Einheitlichkeit in den die Schiffahrt betreffenden Einrichtungen.

Nicht hatte diese rechtliche Befreiung der Schiffahrt notwendig zur Folge, daß nunmehr auch zugleich eine verkehrspolitische Befreiung von Zöllen eintrete. Nur mußte das bisher herrschende Übermaß der Zollbelastung, die Willkür der einzelnen Zollherren und die geheimen Tarife ersetzt werden durch eine Zollerhebung, die unter den Gesichtspunkten der Einheitlichkeit, Einfachheit und Öffentlichkeit geregelt war.

Ein Bestreben auf Beseitigung aller Zölle erhob sich zunächst nur vorübergehend in Verbindung mit der Revolution in Frankreich. Jedoch hatte dieses nur da Erfolg, wo Frankreich seinen Willen diktieren konnte. Ein Vorschlag des französischen Bevollmächtigten auf dem Rastatter Kongreß, die Rheinzölle völlig abzuschaffen, wurde von der Reichsdeputation zurückgewiesen, ebenso auch bei den Beratungen der außerordentlichen Reichsdeputation zu Regensburg 1803. Durchgeführt wurde der Grundsatz voller Abgabenfreiheit nur vereinzelt, so für die Grenzgewässer zwischen der Cisalpinischen Republik und den österreichischen Landen in den Friedensschlüssen zu Campo formio 1797 und Luneville 1801, und für die Weichsel im Tilsiter Frieden 1807.

Im Allgemeinen wollte man aber keineswegs auf jede Einnahme aus den Flußzöllen verzichten, sondern nur der fiskalischen Ausbeute der Flußschiffahrt durch die Zölle ein Ende machen. Einer

---

[1]) Schumacher, S. 74.

völligen Beseitigung der Abgaben stand entgegen, daß man überzeugt war, daß die Uferstaaten nicht gewillt und meist auch überhaupt nicht imstande seien, die natürlichen Wasserstraßen zu unterhalten oder gar noch zu verbessern, wenn nicht die Schiffahrt selbst die Mittel dazu aufbrächte.

Zur Durchführung des Prinzips der Gemeinschaftlichkeit und der Internationalität suchte man vor allem die Zollerhebung einheitlich zu gestalten. So bestimmte der Reichsdeputationshauptschluß 1803 in Art. 39, daß ein Rheinschiffahrtsoktroi errichtet und gemeinschaftlich von Frankreich und dem Reiche erhoben werden solle.

In der Konvention über das Rheinschiffahrtsoktroi von 1804 wurde daraufhin an die Spitze der Verwaltung ein von dem Erzkanzler und der französischen Regierung gemeinsam ernannter Generaldirektor mit dem Sitz in Mainz gestellt, der vor allem auf die Einförmigkeit der Oktroierhebung zu achten hatte. Unter ihm standen 4 Oktroiinspektoren, die über den Zustand des Rheinbettes und der Leinpfade zu wachen, Aufsicht über die richtige Handhabung der Erhebungsgrundsätze sowie Kontrolle über Register und Kasse zu führen und „Verbalprozesse“ über alle Übertretungen aufzunehmen hatten, die sich auf die Polizei und die Erhebung des Oktroi bezogen. Außerdem wurden 12 Erhebungsämter eingerichtet.

Gegen die Anordnungen der unteren Beamten bildeten die Berufungsinstanz der Generaldirektor mit 2 der 4 Inspektoren und die letzte Instanz eine Kommission aus je einem Kommissar des Erzkanzlers und der französischen Regierung sowie einem von diesen beiden erwählten Rechtsgelehrten.

In den Schlußakten des Wiener Kongresses erstrebte man in den Art. 108 ff. in gleicher Weise die Herbeiführung einer möglichsten Übereinstimmung hinsichtlich der Schiffahrtsabgaben.

Für den Rhein wurde im XVI. Anhang für die Beobachtung des gemeinsamen Reglements eine Zentralkommission[1]) geschaffen, die sich aus Vertretern der Uferstaaten zusammensetzte. Diese Behörde hatte sich jedes Jahr zu versammeln.

Um für die Zwischenzeit für die Aufrechterhaltung des Reglements zu sorgen, schuf man eine 2. Behörde, die aus einem Oberinspektor und 3 Unterinspektoren bestand.

Infolge der langwierigen Verhandlungen der Uferstaaten kam die Rheinschiffahrtsakte erst am 31. März 1831 zustande. In ihr sind die Grundzüge der Wiener Artikel beibehalten und weiter ausgeführt.

Für die Elbe hatten während des Wiener Kongresses am 18. Mai 1815 Preußen und Sachsen einen Vertrag geschlossen,

---

[1]) Jellinek, Staatenverbindungen, S. 160, 161.

wonach die Bestimmungen der Wiener Kongreßakte so schnell wie möglich auf die Elbschiffahrt angewandt werden sollten. Es trat eine Kommission zusammen aus Bevollmächtigten der 10 Elbuferstaaten: Preußen, Österreich, Sachsen, Hannover, Mecklenburg-Schwerin, Anhalt-Dessau, Anhalt-Köthen, Anhalt-Bernburg, Hamburg und Dänemark (für Holstein und Lauenburg). Das Ergebnis der Verhandlungen waren die Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821.

Um den Zoll herabzusetzen, nahm man den geringsten Elbzoll, den Dänemark mit 7 ₰ den Zentner hatte, als Einheitssatz, der jedoch durch Kompromisse mit den einzelnen Uferstaaten mehrfach erhöht wurde. Ein einheitlicher Maßstab und sachliche Gesichtspunkte fehlten dem Tarif. Zugleich verminderte man die Hebestellen erheblich.

Zu dem Warenzoll kam noch die Rekognitionsgebühr hinzu, die aber nur vorläufig festgesetzt wurde, da man sich über einen endgültigen Tarif nicht einigen konnte. Sie läßt daher noch mehr wie der Warenzoll eine einheitliche Veranlagung vermissen. Die Revisionskommission, die die endgültige Feststellung vornehmen sollte, beschränkte sich auf geringfügige Ermäßigungen. Eine neue Grundveranlagung unterblieb.

Alle anderen Abgaben, insbesondere die bisher erhobene preußische Durchfuhrabgabe, wurden beseitigt, sodaß auch der Elbhandel merklich entlastet wurde.

Ein weiterer Ausbau sollte durch die in den Elbakten vorgesehene Rivisionskommission erfolgen. Diese Weiterentwicklung, die man somit schon von vornherein als notwendig empfunden hatte, blieb aber aus. Abgesehen von einigen unbedeutenden Änderungen war das Elbzollwesen Ende der 60er Jahre genau so, wie es vor 40 Jahren gewesen war. Die einmal vereinbarten Normalzollsätze waren dieselben geblieben.

In der Zwischenzeit war durch den Dampfbetrieb ein großer Umschwung eingetreten. Die Warenpreise und Frachten sanken andauernd. Infolgedessen machten die Zölle einen immer größeren Prozentsatz aus, und wurden somit immer drückender[1]).

Da Art. 111 der Wiener Kongreßakte für jede Änderung des einmal festgesetzten Tarifes Einstimmigkeit verlangte, konnte man dem Mißstand nicht abhelfen. Denn bei den kleinen Uferstaaten spielten die Elbzollerträge eine nicht unbedeutende Rolle im Staatshaushalt. Dieser finanzielle Gesichtspunkt trat um so mehr in den Vordergrund, je weniger ihm das Verkehrsinteresse entgegenstand.

Erschwert wurde die Lage der Elbschiffahrt noch durch die Konkurrenz, die die Berlin-Hamburger und die Dresden-Prager Bahn ausübte.

---

[1]) Peters II., S. 16.

Auch der Landverkehr, der in den letzten Jahren sehr begünstigt worden war, tat ihr Abbruch. Zuerst war er zwar schwer mit dem preußischen Durchfuhrzoll belastet. Dieser wurde jedoch durch Verordnung vom 21. Juli 1851 von 15 Sgr. auf 10 Sgr., für den Verkehr mit Österreich sogar auf nur 3½ Sgr. herabgesetzt und schließlich durch Verordnung vom 26. Februar 1861 ganz aufgehoben.

Außerdem hatte die Elbschiffahrt zu leiden unter der Konkurrenz der übrigen parallel laufenden Flußhandelsstraßen.

Die Oder war schon 1816 von Flußzöllen befreit worden, doch lastete zunächst noch auf ihrem Verkehr die Durchfuhrabgabe und der Sundzoll. Erstere wurde zunächst ermäßigt und dann beseitigt, letzterer wurde 1841 beträchtlich herabgesetzt und 1857 völlig aufgehoben.

Auf der Weser waren 1856 alle Weserzölle aufgehoben worden und auf dem Rhein waren 1851 und 1861 Zollermäßigungen vorgenommen worden.

Der Elbverkehr litt infolgedessen sehr, zumal auch das in der Additionalakte von 1844 gegebene Versprechen einer gründlichen Verbesserung des Elbfahrwassers nicht erfüllt wurde.

Endlich mußte man dem Übelstande entgegentreten. Österreich, Preußen, Sachsen und Hamburg verpflichteten sich, aus dem auf sie entfallenden Ertrag des ermäßigten Elbzolles zusammen 132 000 Rthl. an Hannover, Mecklenburg, Dänemark und Anhalt zu zahlen zur Deckung eines Teiles der ihnen erwachsenden Einnahmeausfälle. Dafür stimmten letztere wichtigen Zollerleichterungen zu:

1. An Stelle der zahlreichen Erhebungsstellen trat eine einzige.

2. Die Zollbelastung wurde erheblich ermäßigt. Der Normalsatz für den ganzen Lauf der Elbe wurde von 1 Rthl. 3 Sgr. 11 Pf. auf 16 Pf. den Zentner herabgesetzt.

Weitere Ermäßigungen sollten stattfinden, wenn die Zolleinnahmen in den 5 folgenden Jahren einen bestimmten Betrag überstiegen.

Bei den anderen Strömen ließen sich die widerstreitenden Interessen leichter vermitteln, da diese weder ergiebige Einnahmequellen waren noch wirksame Handhaben boten zur Schädigung des konkurrierenden Nachbarn.

Hinsichtlich der Weser wurden am 10. September 1823 die Weserschiffahrtsakte geschlossen, in der man sämtliche Zollabgaben in eine einzige allgemeine, „Weserzoll" genannte, zusammenzog. Die übrigen Bestimmungen schlossen sich an die der Elbschiffahrtsakte an.

Spätere Änderungen erfolgten durch die Revisionskommission, die aus Bevollmächtigten der Weseruferstaaten sich zusammensetzte und periodisch tagte.

1841 wurde bei Eintritt des Fürstentums Lippe und des Herzogtums Braunschweig in den Zollverein zwischen diesen, Kurhessen und Preußen vereinbart, daß Weserzoll nur noch von dem Warendurchgang durch das Zollvereinsgebiet erhoben werden solle. Obwohl es dann später nach dem Beitritt Hannovers zu dem Zollverein i. J. 1851 auf der Weser keine Durchfuhr von Ausland zu Ausland mehr gab, sah man dennoch von einer völligen Aufhebung der Weserzölle mit Rücksicht auf Bremen ab, das durch sein Fernbleiben dem Zollverein verschiedene Schwierigkeiten machte. Denn nach der Weserschiffahrtsakte, deren Abänderung gleichfalls nur einstimmig erfolgen konnte, mußten alle weserwärts in den Zollverein eingehenden Waren bis zu den Bestimmungsorten ohne Zollabfertigung gelassen werden, was einen kostspieligen Zollaufsichtsdienst ins Zollvereinsgebiet an den Weserufern notwendig machte, ohne einen ausgedehnten Schleichhandel verhindern zu können.

1856 wurde alsdann zwischen dem Zollverein und Bremen ein Vertrag geschlossen, wonach die Erhebung der Weserzölle vom 1. Januar 1857 an auf die Dauer des Vertragsverhältnisses mit Bremen, d. h. bis zum 31. Dezember 1865, aufgehoben wurde. Dies wurde in der Weserschiffahrtsakte vom 3. September 1857 bestätigt und schließlich durch Vertrag vom 14. Dezember 1865 auf weitere 12 Jahre verlängert.

§ 2.

Die Aufhebung der Flußzölle in Deutschland.

In der vertragsmäßigen Regelung des Abgabenwesens, wie sie hinsichtlich der einzelnen Flüsse getroffen worden war, war nur eine Maximalgrenze der erlaubten Abgaben, aber keine Minimalgrenze gezogen. Jedem Einzelstaate stand es somit frei, wie weit er von seiner Berechtigung zur Abgabenerhebung Gebrauch machen wollte.

So bestimmte Art. 32 der Rheinschiffahrtsakte: Es stehe jedem einzelnen Uferstaate frei „für sich allein, oder wenn ein benachbarter Staat an der Einnahme teilnimmt, mit dessen Zustimmung, Ermäßigungen der Rheinzollabgaben oder Befreiungen davon nicht nur für gewisse Gegenstände ohne Unterschied der Personen durch allgemeine Verordnungen, sondern auch in einzelnen Fällen zum Vorteil gewisser, seinen Untertanen angehöriger Fahrzeuge oder einer bestimmten Person zu erteilen."

Für die Elbe bestand keine derartige Vorschrift; doch war in der Elbschiffahrtsakte ebensowenig wie in der Wiener Kongreßakte die Verpflichtung ausgesprochen, den vollen konventionsmäßigen Zoll in allen Fällen zu erheben. Preußen, Sachsen und Anhalt

haben deshalb auch dieses selbständige Ermäßigungsrecht für sich ausdrücklich in Anspruch genommen[1]).

Bei den anderen konventionellen Flüssen bestand jenes Recht in gleicher Weise.

Die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit des Abgabenwesens, die durch dessen vertragsmäßige Regelung erstrebt worden war, ging so wieder verloren und es trat wieder der Zustand ein, daß das Zollwesen unter der größten Verwicklung litt. Auch wurde wiederum die Bestimmung der Abgabenhöhe ein beliebtes Kampfmittel im wirtschaftlichen Streit der einzelnen Uferstaaten.

Abhilfe konnte auf 2 Arten geschaffen werden,

indem man neben der Maximal- auch eine Minimalhöhe vereinbarte oder womöglich die Abgabensätze festlegte,

oder indem man die Schiffahrtsabgaben gänzlich beseitigte, oder indem man wenigstens durch Herabdrücken der Maximalgrenze die Konkurrenzstreitigkeiten verminderte.

Eine Fixierung der Abgabensätze konnte bei der Art, in der die Staaten die Flußzölle benutzten, nicht vorgenommen werden. Auch war sie unmöglich, da gerade in dieser Zeit das Verkehrswesen sich tiefgreifend umgestaltete, und hierbei die Festlegung auf ein bestimmtes Zollsystem bedenkliche Folgen hätte hervorbringen können.

Vertragsmäßige Abhilfeversuche fanden statt mit der Meistbegünstigungsklausel, die die Abgabenhöhe ständig minderte, da sie nur eine Erniedrigung, niemals aber eine Erhöhung der Zölle herbeiführen konnte. Derartige Abmachungen fanden sich im Schiffahrtsvertrag zwischen Preußen und den Niederlanden vom 3. Juni 1837 (Art. 7)[2]), und Vertrag zwischen dem Zollverein und den Niederlanden vom 21. Januar 1839 (Art. 8)[3]), dem erneuerten Vertrag zwischen beiden Mächten vom 31. Dezember 1851 (Art. 1—5)[4]) und desgleichen im Schiffahrsvertrag mit Frankreich vom 2. August 1862 (Art. 1 und 6)[5]).

Die Gleichmäßigkeit vermochte aber die Meistbegünstigungsklausel nicht herzustellen, das Bedürfnis nach einer materiellen Reform blieb bestehen. So beschritt man denn vielfach den radikalen Weg und stellte die Schiffahrtsabgaben ganz ein, in der Hoffnung, die Nachbarstaaten zum mindesten zu einer Zollermäßigung zu veranlassen, oder man stellte die Erhebung wenigstens für die eigenen Untertanen ein, um dem eigenen Verkehr eine Erleichterung zu verschaffen.

---

[1]) Elbzölle, S. 121.
[2]) Preuß. Ges.-Samml. 1837, S. 112 ff.
[3]) „ „ „ 1839, S. 113 ff.
[4]) „ „ „ 1852, S. 145 ff.
[5]) „ „ „ 1862, S. 450 ff.

Das Streben nach Beseitigung der Abgaben hatte auch noch andere Ursachen:

1. das schon erwähnte Einsetzen der Konkurrenz der Eisenbahn. Bei dem Kampf zwischen dieser und der Schiffahrt suchte der Staat sich möglichst neutral zu halten und war infolgedessen bestrebt, beide in ihren Lasten gleichzustellen. Es hätten also mit der Beseitigung der Landtransitzölle auch die Flußzölle fallen müssen,

2. die Konkurrenz der abgabenfreien Flüsse. 1816 waren die Abgaben, die die Schiffahrt auf der Oder trafen, beseitigt worden. Als dann noch der Sund- und der Durchgangszoll aufgehoben wurden, war sie völlig abgabenfrei. In gleicher Weise war auch die Weser und die Weichsel von allen Abgaben befreit,

3. die Lehren Adam Smith's [1]). Wie dieser vom internationalen Handel ausging, so stand auch bei den unter seinem Einfluß stehenden Liberalismus der Handel im Vordergrund des Interesses. Ihm alle Hindernisse aus dem Wege zu räumen, erschien als Hauptvoraussetzung für die Entfaltung aller wirtschaftlichen Kräfte, und als Haupthindernis erschien das Flußzollwesen,

4. das erwachte Nationalbewußtsein erstrebte eine weitere wirtschaftliche Einigung als sie schon in dem Zollverein bestand. Seinen Bestrebungen gegenüber erschien das Flußzollwesen als „Bollwerk kleinlicher Partikularinteressen" [2]).

Gegen eine gänzliche Aufhebung der Belastungen sprachen sich jedoch die Regierungen ebenso wie ein Teil der öffentlichen Meinung aus.

1856 ist das preußische Abgeordnetenhaus gegen die völlige Abschaffung der Rheinschiffahrtsabgaben, weil „die Unterhaltung und Verbesserung der Rheinstraßen Kosten in Anspruch nehme und es gerechtfertigt erscheine, daß die Schiffahrt an der Aufbringung der Kosten beteiligt bleibe." Einen ähnlichen Standpunkt nimmt es hinsichtlich der Elbschiffahrtsabgaben 1859 und 1863 ein. Was es anstrebt, ist vielmehr die Umwandlung der Flußzölle in Schiffahrtsgebühren [3]).

In Übereinstimmung mit den Handelskammern in Stettin und Breslau sowie mit dem schlesischen Provinziallandtage befürwortet es 1861 die Einführung einer neuen Schiffahrtsabgabe auf der Oder, die es als geeignetes Mittel für die Finanzierung einer großen Formverbesserung ansieht. Die Regierung verhielt sich jedoch

[1]) Peters II., S. 11, 12.

[2]) Schumacher, S. 123.

[3]) Berichte der Kommission f. Handel und Gewerbe sowie f. Finanzen und Zölle vom 18. April 1856 Nr. 151, Drucks. des Abg.-Hauses; vom 30. März 1859, Drucks. Nr. 126; und vom 30. April 1863 Nr. 113 Drucks.

ablehnend, der Handelsminister bezeichnete diese Art der Finanzierung als „nicht erwünscht„[1].

Der Reichstag[2]) vertrat eine ähnliche Stellung wie das preußische Abgeordnetenhaus. In ihm sprach sich am 28. April 1869 der Abgeordnete Freiherr Nordeck zur Rabenau gegen eine völlige Aufhebung aus[3]) und der Abgeordnete Köppe war am 12. Mai 1870 de lege ferenda für die Einführung des Gebührenprinzipes.

§ 3.
Übergang zum Gebührenprinzip.

In den 70er Jahren trat in dem Standpunkt der Regierungen ein Umschwung ein. Die Veranlassung hierzu gab in Preußen die Notwendigkeit, das in seiner Entwicklung zurückgebliebene Wasserstraßennetz großzügig auszubauen, andernfalls konnte die Schiffahrt nicht mehr gegenüber der verstaatlichten und weitverzweigten Eisenbahn konkurrenzfähig bleiben. Der bei dem ersten Zusammentreffen der Eisenbahn und Schiffahrt beschrittene Weg[4]), die Selbstkosten der letzteren zu vermindern, war dieses Mal ungangbar, sondern es konnte sich nur darum handeln, ihre Leistungsfähigkeit zu steigern, indem man die Wasserstraßen verbesserte. Die hierzu notwendigen Mittel ließen sich aber allein aus den Mitteln der Steuerzahler, ohne Mitwirkung der Schiffahrt, nicht beschaffen.

So wandte man sich der gebührenmäßigen Kostendeckung zuerst zu in dem Anleihegeſ. f. die Verbesserung der Märkischen Wasserstraßen vom 12. März 1879 (Ges.-S. S. 135)[5]) und in dem Ges., betr. den Bau des Dortmund-Ems- und des Oder-Spree-Kanales vom 9. Juli 1886 (Ges.-S. S. 207).

In demselben Jahre kam auch die Reichsgesetzbung zweimal in die Lage, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob die Erhebung von Schiffahrtsabgaben zur Deckung der Selbstkosten von Wasserstraßen wirtschaftlich gerechtfertigt sei: bei dem Reichsgesetz über den Nordostseekanal vom 16. März 1886 und dem Ges., betr. den Ausbau der Unterweser.

Allgemein wandte sich Preußen der Kostendeckung durch Abgaben zu in dem Wasserstraßengesetz vom 1. April 1905, dessen § 19 bestimmt:

„Auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen sind „Schiffahrtsabgaben zu erheben. Die Abgaben sind so zu bemessen, „daß ihr Ertrag eine angemessene Verzinsung und Tilgung der-

---

[1]) Abg. 1861, Sten. Ber., S. 1319, 1320.
[2]) Peters I., S. 202, 203. II. S. 14.
[3]) St.-Ber., S. 660.
[4]) Peters II., S. 20 ff.
[5]) Peters II., S. 12.
[6]) Vgl. Begr. in Aktenstück Nr. 94 des Abg.-Hauses 1878, 1879.

„jenigen Aufwendungen ermöglicht, die der Staat zur Verbesserung „oder Vertiefung jedes dieser Flüsse über das natürliche Maß hinaus „im Interesse der Schiffahrt gemacht hat."

§ 4.

Die Entwicklung des Schiffahrtsabgabengesetzes.

Der § 19 des preuß. Wasserstraßengesetzes stand nicht im Einklang mit Art. 54 Abs. IV. R.V.U., welcher bestimmte:

„Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für „die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Ver„kehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die „Abgaben für die Befahrung solcher künstlicher Wasserstraßen, welche „Staatseigentum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhn„lichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten „nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen „insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen „betrieben wird."

Um diesen Zwiespalt zu beseitigen, überreichte Preußen am 17. Februar 1909 dem Bundesrat einen Gesetzentwurf[1]), der eine entsprechende Fassung des Art. 54 Abs. IV. R.=V.=U. anregte, sodaß er eine Selbstkostendeckung durch Schiffahrtsabgaben ermöglichte.

Auf solchen Flüssen, die mehreren Bundesstaaten gemeinsam sind, sollte eine Abgabenerhebung für den durchgehenden Verkehr nur auf Grund eines einheitlichen Tarifes zulässig sein. (Art. II, § 1 Entw.)

Bei der Bindung der Abgabenerstehung an die Selbstkostengrenze (Art. I) wäre aber die Tarifgleichheit nur dann möglich, wenn die Einzelstaaten teilweise auf den Ersatz der Selbstkosten verzichteten, andernfalls aber nur dann, wenn die Selbstkosten und die Verkehrsmenge für die Stromanteile aller Uferstaaten gleich sind oder doch im gleichen Verhältnis stehen[2]. Dieses wäre aber ein sehr großer Zufall. Bei Verschiedenheit der für die Bemessung der Abgaben maßgebenden Verhältnisse ist eine Gleichheit des Tarifes nur erreichbar durch genossenschaftliche Zusammenfassung der Verkehrs- und Strombauinteressen, durch gemeinsame Finanzierung großer Wasserstraßenbauten innerhalb zusammenhängender Stromgebiete.

So war in Art. II § 2 eine freiwillige Bildung von Zweckverbänden durch mehrere Bundesstaaten vorgesehen zur Erhebung von Abgaben auf gemeinsamen natürlichen Wasserstraßen oder innerhalb eines gemeinsamen Stromgebietes. Jedoch sollte ein zum Beitritt

---

[1]) Reichsanz. 1909 Nr. 62 u. 281; Z. B. 09, 154.
[2]) Entw. begr. zu Art. II, § 2. R.=Anz. Nr. 62, 1909.

berechtigter Staat (§ 8) vom Bundesrat verpflichtet werden können, dem Verband beizutreten, falls es für die Verwirklichung seiner Zwecke erforderlich sei. Die Einnahmen sollten unter die Staaten nach dem Maßstabe derjenigen Aufwendungen verteilt werden, die ein jeder mit Zustimmung des Verbandes für das gemeinsame Wasserstraßennetz gemacht hat. (§ 4.)

Bei der Verwaltung der Verbände sollte den Schiffahrts-Beteiligten eine Mitwirkung eingeräumt werden. (§ 7.)

Zur Deckung des vor dem Inkrafttreten des Gesetzes auf natürliche Wasserstraßen verwendeten Kosten sollten Schiffahrtsabgaben nicht erhoben werden dürfen (Art. III.), wovon jedoch eine Ausnahme zugelassen war. Bestehende Schiffahrtsabgaben sollten von den Vorschriften der Art. II. und III. ausgenommen sein (Art. IV) und entgegenstehende landesrechtliche Vorschriften außer Kraft gesetzt werden. (Art. V.)

Am 29. Juni 1910 wurde der Entwurf in umgestalteter Form vom Bundesrat angenommen und ging am 21. Oktober dem Reichstag zu [1]).

Am 28. und 29. November fand die I. Lesung statt[2]), worauf der Entwurf an eine Kommission zur Bearbeitung übergeben wurde. Diese begann ihre Sitzungen am 9. Dezember 1910 und beendete sie am 24. Oktober 1911 [3]).

Die zweite Lesung erfolgte am 15.—18. November[4]) und die dritte Lesung am 1. Dezember 1911 [5]).

Unterzeichnet wurde das Gesetz am 24. Dezember 1911 und publiziert im Reichsgesetzblatt Nr. 72.

Am 19. April 1912 erging auf Grund des Art. VII. des Gesetzes eine kaiserliche Verordnung, die ein teilweises Inkrafttreten des Gesetzes anordnete. (Reichsgesetzbl. Nr. 23, S. 259.)

Am 17. Juni 1913 erfolgte auf Grund des Art. II. § 8 Abs. 6 des Gesetzes eine Bekanntmachung des Bundesrats hinsichtlich der Strombeiräte (Reichsgesetzblatt Nr. 34, S. 322.)

---

[1]) R.-T. Bd. 277, Nr. 527.
[2]) R.-T. Bd. 262, S. 3208—3273.
[3]) R.-T. Bd. 282, S. 5664—5747. Aktenstück 1127.
[4]) R.-T. Bd. 268, S. 7881—8005.
[5]) R.-T. Bd. 268, S. 8206—8211.

II. Teil.

Die Staatenorganisation im Schiffahrtsabgabengesetz.

§ 5.

Allgemeiner Überblick.

Der von Preußen angeregte Zweckverbandsgedanke ist in Art. II. des Gesetzes verwirklicht worden. Jedoch ist die Verbandsbildung nicht dem Belieben der Einzelstaaten überlassen worden, sondern alsbald durch das Gesetz für die drei großen Ströme, Rhein, Weser und Elbe erfolgt. (§ 1.)

Die Aufgabe der Verbände ist die Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung der im Gesetz bezeichneten natürlichen Wasserstraßen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen obligatorischen Aufgaben (§ 3) und fakultativen (§ 5). Erstere sind Strombauten, die der Verband finanzieren muß, wenn die Verbandsstaaten sie ausführen, letztere sind Bauten, deren Finanzierung der Verband beschließen kann.

Die Einnahmen des Verbandes setzen sich zusammen aus Befahrungsabgaben (Art. II. § 9) und Strafgeldern (Art. IV. § 5). Sie fließen in gemeinsame Stromkassen, von denen sie nach Abzug der Verwaltungs- und Erhebungskosten (Art. II, § 4), an die Einzelstaaten verteilt werden (Art. II. § 10).

Die Organe des Verbandes sind der Verwaltungsausschuß, der sich aus Vertretern der Einzelstaaten zusammensetzt, und dem die Verwaltung der Verbandsangelegenheiten obliegt (Art. II. § 7), und der Strombeirat (Art. II. § 8), der aus Vertretern der Schiffahrtsinteressenten besteht, und der meist beratend, in einzelnen Fällen auch beschließend mitwirkt.

§ 6.

Das Verbandsgebiet.

Strombauverbände sind gebildet für die Gebiete des Rheines, der Weser und der Elbe und zwar gehören:

zum Rheinverbande:

Preußen, Bayern, Württemberg, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen mit dem Rhein von Konstanz bis zur niederländischen Grenze, mit dem Neckar von Eßlingen bis zum Rhein, mit dem Main von Bamberg bis zum Rhein, mit der Lahn von Gießen bis zum Rhein, mit der Mosel von Metz bis zum Rhein und mit der Saar und Brebach bis zur Mosel,

zum Weserverbande:

Preußen, Oldenburg, Braunschweig, Lippe und Bremen mit der Weser von Münden bis zur Kaiserbrücke in Bremen, mit der Fulda von Kassel bis Münden, mit der Werra von der preußisch-weimarischen Grenze bei Falken bis Münden und mit der Aller von der Leinemündung bis zur Weser,

zum Elbverbande:

Preußen, Sachsen, Mecklenburg-Schwerin, Anhalt und Hamburg mit der Elbe an der österreichischen Grenze bis zu den Eisenbahnbrücken bei Hamburg und Harburg und mit der Saale von Weißenfels bis zur Elbe. (Art. II. § 1.)

Im allgemeinen werden diese Verbände gebildet von Staaten, denen die Landeshoheit an den Verbandsflüssen zusteht. Eine Ausnahme findet sich nur bei der Weser, indem Oldenburg an der Stromstrecke oberhalb von Bremen territorial nicht beteiligt ist. Seine Mitgliedschaft rechtfertigt sich jedoch durch seine Eigenschaft als Weseruferstaat, als Mitkontrahent der Weserschiffahrtsakte sowie als Besitzer wichtiger Häfen an der Unterweser[1]).

Nur die angegebenen Ströme sind in die Verbandsbildung hineingezogen worden, weil die anderen Flüsse, soweit sie kanalisiert oder reguliert sind, bereits unter Abgaben liegen[2]).

Der Umfang der Verbände ist so beschaffen, daß alle diejenigen Stromstrecken in ihnen enthalten sind, die irgendwie Anspruch darauf erheben können, von den Strombauverbänden beachtet zu werden[3]). Hierbei sind nur diejenigen Teile der Stromläufe einbegriffen, die ausschließlich oder wenigstens vorwiegend der Binnenschiffahrt dienen, da hinsichtlich der Seeschiffahrt keine unmittelbare Interessengemeinschaft unter den Staaten besteht[4]).

Die 3 Verbände stehen sich selbständig gegenüber, ohne daß sich irgend eine Verbindung zwischen ihnen findet. Denn die Verkehrsinteressen sind nur in den einzelnen Stromgebieten einheitlich, mit denen der anderen stimmen sie nicht überein[5]).

---

[1]) Entw. begr. S. 25. Peters, Anm. B. 4 zu Art. II, § 1.
[2]) R.-T. Bd. 262, S. 3211. D.
[3]) R.-T. Bd. 268, S. 7884. C.
[4]) Entw. begr. S. 25. Graßmann, Anm. II. b. 2 zu Art. II, § 1. Peters, Anm. B. 3. a. a. D.
[5]) K. B., S. 5726.

Die Bedeutung der Verbände liegt vor allem in der territorialen Ausgleichung und Verallgemeinerung der Schiffahrtsinteressen. Die für die Verbesserung der Wasserstraßen anzusetzenden finanziellen und technischen Kräfte liegen nicht immer in dem Staat, der an dem Ausbau am meisten interessiert ist. Bei Aufrechterhaltung der territorialen Strombaulast würden die aufzuwendenden Kosten unter Umständen einem Gemeinwesen zur Last fallen, das von der weiteren Verbesserung einen besonderen Nutzen nicht zu erwarten hat. Derartige Verhältnisse werden besser berücksichtigt bei Übernahme der Strombaulast auf die Gesamtheit der Schiffahrtsinteressenten, ohne Rücksicht auf die territorialen Grenzen. Auch werden durch die Verbandsbildung breite und leistungsfähige Finanzierungsgrundlagen geschaffen und die finanziellen Schiffahrtsinteressen verselbständigt [1]).

§ 7.

Die Verbandsaufgaben.

Bei ihrer Behandlung konnten zwei Wege eingeschlagen werden: die generelle Behandlung, wie in Art. 54 R.V.U., oder eine kasuistische, wie sie 1886 hinsichtlich des Nordostseekanals und des Ausbaues der Unterweser stattgefunden hatte.

Das Gesetz, das eine prinzipielle Regelung anstrebt, hat beide Behandlungsarten dergestalt verbunden, daß in § 3 die obligatorischen Aufgaben einzeln aufgezählt sind, jedoch in § 5 eine Erweiterung des Aufgabenkreises vorgesehen ist [2]).

I. Falls die Verbandsstaaten die in § 3 aufgeführten Verbesserungen ausführen, können sie die Finanzierung durch den Verband verlangen [3]). Eine rechtliche Verpflichtung zur Ausführung der Bauten besteht jedoch für die Staaten nicht (§ 6), wohl aber ist in ihrer Zustimmung zum Gesetzentwurf und zum Gesetz eine Zusage zu erblicken, diese Aufgaben zu betreiben und den Landtagen vorzulegen [4]). Doch hat hinsichtlich der Mosel- und Saarkanalisation die preußische Regierung jede moralische und rechtliche Verpflichtung zur Ausführung ausdrücklich abgelehnt [5]).

II. Eine Ausdehnung des Aufgabenkreises ist vorgesehen in Art. II. § 5 Abs. 1. Hiernach können die Verwaltungsausschüsse und Strombeiräte durch übereinstimmende, mit $^2/_3$ Mehrheit gefaßte Beschlüsse festsetzen, daß die Mittel verwendet werden:

[1]) pr. Entw. begr. R.-Anz. 1909 Nr. 62, zu Art. II., Entw. begr., S. 23.
[2]) K. B. 5668. Peters, Anm. A. a. zu § 3, Art. II.
[3]) K. B. S. 5708, 5710. Graßmann, Anm. I, zu § 3. Peters, Anm A. O. a. a. O.
[4]) R.-T. Bd. 268, S. 7963, 7964; Peters, Anm. zu § 6, Art. II.
[5]) R.-T. Bd. 268, S. 7957. B.

a) zur Herstellung und Unterhaltung von weiteren, im § 3 nicht bezeichneten Anstalten an den im § 2 genannten Flußstrecken,

b) zur Herstellung und Unterhaltung von Anstalten an weiteren, im § 2 nicht genannten Flußstrecken, die zu dem Stromgebiete des Verbandes (§ 1) gehören.

Es müssen somit folgende Erfordernisse erfüllt sein:

1. es muß sich handeln um Flußstrecken, die zu dem Stromgebiete des Verbandes gehören (§ 5, Abs. 1b),

2. es muß sich handeln um Anstalten, die zur Erleichterung des Binnenverkehrs bestimmt sind (Art. I, Abs. 1, i. Verb. m. Art. II, § 1, Abs. 1.)

Zu den Verbandswasserstraßen gehören nur „natürliche". (§ 1, Abs. 1.) Was unter „natürlichen Wasserstraßen" zu verstehen ist, ist in dem Gesetz nicht festgelegt. Für § 1 erübrigt sich eine Definition auch, da die einzelnen Flußstrecken erschöpfend aufgezählt sind. Zweifel könnten sich nur erheben hinsichtlich der seitlichen Umgehungskanäle. Sie sollen aber auch als natürliche Wasserstraßen angesehen werden können, denn „sie gehören zur Pertinenz des natürlichen Flußlaufes oder ein Lateralkanal existiert nicht ohne Hauptfluß; es ist der Hauptstrom, verbessert durch den Seitenkanal[1])."

Daß es sich um Anstalten, die zur Erleichterung des Binnenverkehrs bestimmt sind, handeln muß, ergibt sich aus den allgemeinen Bestimmungen des Art. I, der auch auf die Strombauverbände Anwendung findet[2]), sowie aus Art. II, § 1, wonach die Staaten einen Strombauverband bilden zur Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung der dort bezeichneten Wasserstraßen „im Interesse der Binnenschiffahrt".

Unter „Anstalten" sind sowohl Werke wie Einrichtungen zu verstehen, d. h. körperliche und unkörperliche Anstalten, wie das Gesetz selbst in Art. I, Abs. 1 festlegt. Hiermit sollte allen Zweifeln begegnet werden, daß auch letztere als Substrate der Abgabenerhebung in Betracht kommen[3]). Unter sie fallen die Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei, Lotsenwesen, Eisbrechdienst u. dergl.; zu den Werken gehören z. B. die Bahnen, Grundschwellen, Durchstiche, Talsperren und Schleusen.

Ihre Finanzierung darf aber nur soweit erfolgen, als sie zur Erleichterung des Binnenverkehres bestimmt sind. Sollen sie auch der Förderung anderer Interessen dienen, so dürfen sie nur zu einem verhältnismäßigen Anteil durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht

---

[1]) K. B. S. 5712. Graßmann, Anm. I, zu § 1. Peters, Anm. B. 2, a. a. O.; Geigel, Anm. 14.

[2]) R.-T. Bd. 268, S. 7882.

[3]) Entw. begr., S. 16. Peters, Anm. B. 3a, zu Art. I. Geigel, Anm. 15.

werden. (Art. I, Abs. 1, § 3.) Hierunter fällt z. B. auch der Fall, daß auf einem überwiegend der Binnenschiffahrt dienenden Stromlauf eine weitere Vertiefung im Interesse der Seeschiffahrt ausgeführt wird; dann fällt diese Verbesserung nur insoweit unter die Zwecke des Strombauverbandes, als sie auch im Interesse der Binnenschiffahrt erfolgt[1].

Nicht kann in den Kreis der obligatorischen Aufgaben hineingezogen werden die Unterhaltung älterer, aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes stammenden Anstalten[2]. Dies ergibt sich aus dem Zweck des Gesetzes, das nur den künftigen Ausbau der Ströme finanzieren will, wie auch aus der für die nicht unter die Verbandsströme fallenden Flüsse erlassenen Bestimmung des Art. III, Abs. 2.

Die obligatorischen Bauten sollen jedoch vor diesem fakultativen Aufgaben bevorzugt sein. An letztere soll der Verband erst herantreten, wenn erstere finanziert sind; doch ist es nicht die Meinung, daß an sie erst herangetreten werden darf, wenn die Kapitalien für die in § 3 genannten Aufgaben getilgt sind[3]. Dieses folgt daraus, daß die Aufgaben des § 3 als primäre festgelegt sind, ohne daß ihnen jedoch vor denen des § 5 ein derartiger Vorrang eingeräumt ist, daß an letztere erst nach Tilgung der für erstere aufgewendeten Kosten herangetreten werden darf.

§ 8.

Die Einnahmen des Verbandes.

Sie setzen sich zusammen aus Befahrungsabgaben (§ 9, Abs. 2), zu denen noch Zuschläge hinzukommen können (§ 9, Abs. 4), sowie aus Strafgeldern (Art. IV, § 5, Abs. 1).

I. Befahrungsabgaben.

Sie werden erhoben:

im Rheinverbande:

auf dem Rhein von Konstanz bis zur niederländischen Grenze, auf dem Neckar von Heilbronn bis zum Rhein und auf dem Main von Aschaffenburg bis zum Rhein,

im Weserverbande:

auf der Weser von Münden bis zur Kaiserbrücke in Bremen, auf der Fulda von Kassel bis Münden und auf der Aller von der Leinemündung bis zur Weser,

[1] Entw. begr., S. 25.

[2] R.-T. Bd. 268, 7882; 7884, 7916. B.; Graßmann, Anm. II. 1 zu Art. II, § 5. Geigel, Anm. 24; 49. B.

[3] Erklärung des Ministers der öffentl. Arbeiten, K. B., S. 5699, 5714.

im Elbverbande:

auf der Elbe von der österreichischen Grenze bis zu den Eisenbahnbrücken bei Hamburg und Harburg und auf der Saale von der Abzweigung des Leipziger Anschlußkanals bis zur Elbe (Art. II, § 2.)

Die Abgaben werden somit von den einzelnen Verbänden zur Erfüllung ihrer eigenen Zwecke erhoben. Ein Zusammenschluß dieser Verbände zu gemeinsamer Kostentragung wäre ohne Änderung des Gesetzes unzulässig[1].

Die Abgabenlast trifft „Güter" (§ 9, Abs. 1). Hierunter sind nur Frachtgüter zu verstehen, nicht aber die von den Schiffen mitgeführten Betriebsstoffe[2].

Erhoben werden die Abgaben nach einheitlichen Tarifen (§ 9), die von den Verwaltungsausschüssen nach Anhörung der Strombeiräte (§ 8, Z. 2) beschlossen werden. (§ 7, Z. 3.)

Um die Übereinstimmung der Tarife für die 3 Verbände zu bewirken, war in der Kommissionssitzung beantragt worden, das Reich solle bei der Festsetzung mitwirken. Dieser Antrag wurde jedoch abgelehnt, da die Tarife sich den lokalen Bedürfnissen anschließen müssen. Auch sei eine gewisse Einheitlichkeit durch die vorgesehene Maximalgrenze gewährleistet[3].

In gleicher Weise wurde ein Antrag, bei erheblicher Verschiedenheit der Tarife solle auf Antrag auch nur eines Strombeirats eine für das ganze Reichsgebiet geltende Verteilung durch den Bundesrat erfolgen, abgelehnt, da man eine derartige Regelung für weder zweckmäßig noch durchführbar ansah[4].

Für die Festsetzung der Tarife sind in dem Gesetz zwingende und dispositive Vorschriften enthalten. (§ 9.)

a) Erstere sind folgende:

Die Güter werden in 5 Klassen eingeteilt (Abs. 1), wobei Kohlen und Erze stets in die niedrigste Tarifklasse gehören (Abs. 2).

Die Erhebung erfolgt nach tonnenkilometrischen Einheitssätzen, die nach Stromabschnitten, unter Berücksichtigung der verschiedenen Leistungsfähigkeit dieser Abschnitte für den Verkehr, abgestuft werden. (Abs. 1. S. 1.) Hierdurch wird bewirkt, daß diejenigen Strecken die niedrigeren tonnenkilometrischen Einsätze haben, auf denen die Schiffahrt unter ungünstigeren Bedingungen und deshalb auch mit höheren Selbstkosten oder mit geringerer Frachtersparnis gegenüber der Eisenbahnbeförderung betrieben wird[5].

---

[1] Graßmann, Anm. 1 zu § 2.
[2] Graßmann II. zu § 9; Peters, Anm. B. 2 a. a. O.
[3] K. B., 5693.
[4] K. B., S. 5726.
[5] Entw. begr., S. 29. Graßmann, Anm. II. 1 zu § 9. Geigel, Anm. 76.

b) Dispositiv ist die Vorschrift, daß die Einheitssätze für die einzelnen Klassen höchstens 0,02; 0,04; 0,06; 0,08 und 0,1 Pf. betragen sollen.

Auf ihre Einhaltung zielt die Bestimmung hin, daß zu Änderungen des Tarifs, wodurch diese Einheitssätze überschritten werden, übereinstimmende, mit $^2/_3$ Mehrheit gefaßte Beschlüsse der Verwaltungsausschüsse und Strombeiräte erforderlich sind, (§ 9, Abs. 1, S. 2.) Eine Erhöhung der Einheitssätze auf das Doppelte und mehr ist überhaupt nur durch Reichsgesetz zulässig. (Abs. 1, S. 3.)

Sollen Güter in eine höhere Klasse versetzt werden, so bedarf dies einer Mehrheit von $^2/_3$ der Stimmen in den Verwaltungsausschüssen und Strombeiräten. Änderungen in bezug auf die Abgrenzung der Stromabschnitte und die Abstufung der für die geltenden Sätze mit dem Ziel einer höheren Belastung des Verkehrs erfordert eine $^2/_3$ Mehrheit in den Verwaltungsausschüssen (Abs. 3).

Ein Antrag, der für diese Fälle ein Reichsgesetz verlangte, wurde abgelehnt[1]. Denn die Regierung habe an der Erhöhung der Einheitssätze kein fiskalisches Interesse, da Abgaben nur zur Durchführung der beschlossenen Abgaben erhoben werden. Sodann sei eine Änderung nur bei $^2/_3$ Mehrheit der Verwaltungsausschüsse und Strombeiräte möglich, was ein stärkerer Riegel sei, als wenn hierzu die einfache Mehrheit des Reichstages erfordert werde. Denn Änderungen in der Zusammensetzung des Reichstages seien weit eher möglich, wie bei dem aus Interessenten gebildeten Strombeirat. Die Mitwirkung des Reichstages sei überdies parlamentarisch-technisch unmöglich, da hierbei ein solcher Streit der Meinungen herrsche, daß an eine Durchberatung des Gesetzes nicht zu denken sei. Schließlich sei die Festsetzung der Tarife durch den Verwaltungsausschuß auch unbedenklich, da auch die noch wichtigen Eisenbahntarife durch Verwaltungsorgane festgesetzt werden.

In gleicher Weise wurde ein Antrag abgelehnt, der zur Überschreitung der Einheitssätze, zur Versetzung von Gütern in eine höhere Klasse sowie zur Änderung in bezug auf die Abgrenzung der Stromabschnitte und zur Abstufung der für sie geltenden Sätze übereinstimmende, mit $^3/_4$ Mehrheit gefaßte Beschlüsse des Reichsverwaltungsausschusses und des Reichsstrombeirates verlangte. Diese Organe sollten gebildet werden aus Abgesandten der einzelnen Verwaltungsausschüsse und Strombeiräte[2].

Für abgabenfrei hat das Gesetz erklärt die Güter in Schiffen ohne eigene Triebkraft, die bis zu einer für die verschiedenen Flüsse im Gesetz verschieden bestimmten Tragfähigkeit besitzen (Abs. 5).

---

[1] K. B. 5724, 5725.
[2] K. B. 5726.

Güter in Schiffen mit eigener Triebkraft sind abgabenfrei bis zu einer Tragfähigkeit der Schiffe von 50 Tonnen (Abs. 6).

Diese Befreiung kleiner Schiffe beruht auf sozialpolitischen und Zweckmäßigkeitsgründen. Einerseits geht man von der Annahme aus, daß die kleinen Schiffe in den Händen unbemittelter und wirtschaftlich schwacher Personen sind, und andererseits berücksichtigt man die verhältnismäßig große Mühewaltung bei der Abgabenerhebung von ganz kleinen Transportmengen[1]).

Ferner sind abgabenfrei der Personenverkehr und das Reisegepäck sowie die Flößerei. (Abs. VII.) Der Personenverkehr spielt im Verhältnis zum Güterverkehr auf den Wasserstraßen keine große Rolle und konnte so, ohne daß der finanzielle Ertrag nennenswert beeinträchtigt würde, abgabenfrei gelassen werden. Die Freigabe der Flößerei hat ihren Grund darin, daß die Verbesserung der Verbandswasserstraßen ihr keinen oder doch keinen nennenswerten Vorteil bietet[2]).

Weitere Befreiungen kann der Verwaltungsausschuß beschließen (§ 7, Z. 6) aus Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsgründen, und zwar hat er, wenn es sich um allgemeine Befreiungen handelt, zwar den Strombeirat zu hören (§ 8, Z. 5), wenn es sich dagegen um spezielle Annahmen handelt, ihm bei seinem Zusammentreten eine Nachweisung vorzulegen. (§ 8, Abs. 8.) Letztere ist eine summarische Schlußzusammenstellung[3]) und dient nur zur Kenntnisnahme[4]).

II. Außer den Abgaben können für die fakultativen Verbandsaufgaben sowie für den Ausbau der Schiffahrtsstraße im Oberrhein zwischen Konstanz und Straßburg Zuschläge zu den allgemeinen Tarifen von den Verwaltungsausschüsse unter Zustimmung der Strombeiräte beschlossen werden. (§ 9, Abs. 4.) Es bedarf also hier der übereinstimmenden, mit einfacher Stimmenmehrheit gefaßten Beschlüsse der Verbandsorgane[5])

Höchstsätze sind für diese Zuschläge nicht bestimmt. Die Gütereinteilung und das Verhältnis der einzelnen Tarifklassen zueinander ist aber auch für die Zuschlagsstrecken maßgebend, da es sich um Zuschläge zu den allgemeinen Tarifen handelt[6]).

Die Höhe der Abgaben und Zuschläge richtet sich nach den Kosten, die für die Herstellung und Unterhaltung der Verbandsaufgaben erforderlich sind. (Art. I.) Als Kosten der Herstellung gelten hierbei auch die Zinsen und Tilgungsbeiträge für die aufgewendeten

---

[1]) Peters, Anm. B. 6 zu § 9.
[2]) Peters, Anm. B. 7 zu § 9.
[3]) Geigel, Anm. 60, b.
[4]) Graßmann, Anm. II. 6 zu § 8.
[5]) Graßmann, Anm. II. 7 zu § 9.
[6]) Graßmann a. a. O.

Kapitalien. (Art. I, Abs. I, letzter Satz.) Die Berücksichtigung von Zinsen ist auch dann zulässig, wenn die Kosten aus verfügbaren Mitteln aufgewandt sind[1], was auch bei Naturalverwendung von Grundstücken und sonstigen Vermögensobjekten gilt, wobei alsdann die Zinsen und Tilgungsbeträge von dem Wert der Objekte zu berechnen sind[2].

Daß die Abgaben je nach den Kosten in den verschiedenen Jahren gesondert festzusetzen sind, ist nicht geboten, vielmehr sind Durchschnittssätze für längere Zeiträume zulässig[3] (vgl. auch Art. II, § 7, Abs. 3, Z. 8, „Bildung von Ausgleichsbeständen").

Die Erhebung und Beitreibung der Abgaben ist den Einzelstaaten auferlegt, die die gesamten Abgaben beizutreiben haben, die auf die abgabepflichtige Strombefahrung entfallen. Dies ist auch der Fall, wenn die Befahrung sich auf die Stromanteile mehrerer Staaten erstreckt. Die durch die Erhebung entstandenen Kosten sind dem Verband zu ersetzen. (§§ 13, 14.) Ihre Höhe wird durch den Verwaltungsausschuß nach Anhörung des Strombeirates festgesetzt. (§§ 7, Abs. 3, Ziff. 7, 8, Abs. VII, Ziff. 6.)

Durch diese Bestimmung werden die Behörden der Einzelstaaten dem Verband nutzbar gemacht, indem man den schon vorhandenen Behördenapparat zu einer neuen Aufgabe heranzieht und so der Notwendigkeit enthoben ist, für die Erhebung und Beitreibung der Schiffahrtsabgaben einen völlig neuen Behördenorganismus zu schaffen. Eine derartige Heranziehung von Staaten zur Steuererhebung findet sich schon in dem Gesetz vom 9. Juni 1895, wonach die Behörden der Bundesstaaten verpflichtet sind, sich auf Ersuchen zum Zweck der Erhebung und Beitreibung der Zölle und anderer öffentlicher Abgaben Beistand zu leisten. Diese nur für den Einzelfall bestehende Verpflichtung ist im Schiffahrtsabgabengesetz verallgemeinert, indem dort generell die Verpflichtung zur Mitwirkung bei der Abgabenerstehung ausgesprochen ist, ohne erst von einem Ersuchen des anderen Staaten abhängig zu sein.

Die Staaten zur unentgeltlichen Mitwirkung zu verpflichten, erschien bei der verschiedenen Beteiligung der Verbandsmitglieder an der Erhebung nicht als gerechtfertigt, da das Verhältnis der Beteiligung an den Erhebungskosten sehr abweichen kann von dem der Anteilnahme an den Erträgen der Schiffahrtsabgaben[4].

Daß durch die Übernahme der dem einzelnen Bundesstaat erwachsenen Kosten auf den Verband die diesem zufließenden Einkünfte zum großen Teil verzehrt werden könnten, ist bei der ge-

---

[1]) Peters, Anm. B. 5 b. zu Art. I. Graßmann, Anm. II. 12 a. a. O. Entw. begr. S. 21.
[2]) Peters a. a. O.
[3]) Graßmann, Anm. II. 8.
[4]) Peters, Anm. zu § 13.

troffenen Erhebungsart nicht zu befürchten. Denn indem der bereits vorhandene Organismus herangezogen wird, ist der Betrag, den die Erweiterung seiner Aufgaben erfordert, nicht so groß, daß er als erheblicher Ausgabeposten zu erwarten ist[1]).

Damit die Abgabenerhebung möglichst billig gestaltet werden kann, und die einzelnen Landesregierungen ohne weiteres in der Lage sind, auch kommunale Behörden hierzu heranzuziehen[2]), bestimmt das Gesetz, daß die Landesregierungen die Ufergemeinden zur Mitwirkung bei der Abgabenerhebung gegen ein die Erhebungskosten deckendes Entgelt verpflichten können (§ 14, Abs. 1). Diese Befugnis wurde den Einzelstaaten durch ein Reichsgesetz erteilt, um eine jeweilige Ermächtigung durch Landesgesetz entbehrlich zu machen[3]). Sie greift nach dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes nur Platz gegenüber den „Ufergemeinden", d. i. den Ortsgemeinden, nicht auch den weiteren Kommunalverbänden[4].

Die Beitreibung erfolgt nach den für staatliche Verwaltungsgebühren maßgebenden Bestimmungen. (§ 14, Abs. 2, S. 1.) Durch diese Gestaltung der Beitreibung, die vollkommen im Rahmen der bereits bestehenden Vorschriften erfolgt, wird abermals eine unnötige Verteuerung vermieden.

Gegen die Festsetzung der Befahrungsabgaben kann Einspruch eingelegt werden. (§ 15.)

In dem hierdurch anhängigen Verfahren regelt das Reichsgesetz den Instanzenzug und die Fristen. Die übrige nähere Festlegung der zuständigen Behörden wie der Verfahrensvorschriften hat durch die Verbandsstaaten und den Verwaltungsausschuß zu erfolgen. Bei ersteren ist der Weg der Reichsgesetzgebung eingeschlagen worden, weil die Gemeinsamkeit der Interessen an der Beitreibung und Vereinnahmung der Verbandsabgaben die einheitliche Regelung der Fristen und des Beschwerdeverfahrens zweckmäßig erscheinen ließen[5]).

Der gegen die Festsetzung der Abgaben zulässige Einspruch ist binnen 6 Monaten vom Tage der Erhebung an bei der Erhebungsstelle zulässig. (§ 15, Abs. 1, S. 1.) Wie daraus, daß die Frist vom Tage der Erhebung ab läuft, hervorgeht, hat der Einspruch keinen Suspensiveffekt, er befreit nicht von der Verpflichtung, die Abgabe zahlen zu müssen[6]).

Auf den Einspruch hin kann die Hebestelle die Festsetzung

---

[1]) Peters a. a. O.
[2]) Graßmann, Anm. 1 zu § 14.
[3]) Graßmann a. a. O.
[4]) Peters, Anm. 1 zu § 14.
[5]) Entw. begr. S. 30, 31; Peters, Anm. A. zu § 15.
[6]) Entw. begr. S. 39. Peters, Anm. B. 1 zu § 15.

ändern oder den Einspruch abweisen[1]), was in einem schriftlichen[2]) Bescheid erfolgt, der der Partei zuzustellen ist.

Hiergegen kann bei der I. Instanz Beschwerde eingelegt werden, wodurch die Sache an die II. Instanz gelangt. Die Einlegung muß binnen einer Frist von 1 Monat seit dem Tage der Zustellung des Bescheids der Hebestelle erfolgen. (Abs. II.) Als II. Instanz ist von der Landesregierung eine höhere Verwaltungsbehörde des Verbandsstaates zu bezeichnen. (§ 15, Abs. 1, S. 2.) Das Verfahren vor ihr regelt der Verwaltungsausschuß. (§ 7, Abs. 3, Ziff. 3.)[3])

Gegen den Bescheid der zweiten Instanz ist binnen gleicher Frist die weitere Beschwerde gegeben, die bei der zweiten Instanz einzulegen ist und die endgültige Entscheidung des Verwaltungsausschusses herbeiführt. (§ 15, Abs. 1, S. 2, II. Hälfte.) Der Verwaltungsausschuß wurde als oberste Instanz genommen, um die einheitliche Handhabung des Abgabenwesens zu bewirken[4]).

III. Strafgelder.

Außer den Schiffahrtsabgaben bilden die auf ihre Hinterziehung gesetzten Geldstrafen eine Einnahme des Verbandes, die in die beteiligte Stromkasse fließt. (Art. IV, § 5, Abs. 1.) Der Geldwert der Strafe kommt also demjenigen zu, dessen Interessen die Zuwiderhandlung bedroht hatte[5]).

Eines strafrechtlichen Schutzes konnte man nicht entbehren, da zur Grundlage der Bemessung nicht die leicht kontrollierbare Tragfähigkeit der Schiffe gemacht worden ist, sondern die Ladung. Hierbei ist die Verwaltung in weitem Umfang auf die Angaben des Schiffers angewiesen, was diesen leicht zu einer Hinterziehung verleiten kann. Aber auch wenn eine solche Absicht fehlt, kann er doch durch Zuwiderhandlung gegen die Anwendungen über die Abgabenerhebung und die Sicherung ihres Einganges die Tätigkeit der Erhebungsstelle sehr erschweren[6]). Diesen beiden Gesichtspunkten ist durch eine doppelte Strafdrohung im Gesetz Rechnung getragen.

Art. IV, § 1 ordnet die Bestrafung derer an, die es unternehmen, Schiffahrtsabgaben, die nach den von den zuständigen Behörden erlassenen Tarifen zu entrichten sind, ganz oder teilweise zu hinterziehen. Eine Schädigung des Abgabeberechtigten ist also

---

[1]) Graßmann, Anm. 2 zu § 15.
[2]) Peters, Anm. B. 2 zu § 15.
[3]) Die Landesregierung hat nur die Verwaltungsbehörde zu „bezeichnen". A. s. Graßmann, Anm. 3.
[4]) Entw. begr. S. 30, 31.
[5]) Peters, Anm. zu § 5.
[6]) Peters, Allgem. Bemerkg. zu Art. IV.

nicht notwendig, es genügt vielmehr schon der Versuch, der aber stets eine rechtswidrige Absicht des Pflichtigen voraussetzt[1]).

Nach § 2 werden abgesehen von den Fällen des § 1 Zuwiderhandlungen gegen die in den Tarifen und Ausführungsbestimmungen getroffenen Anordnungen über die Erhebung der Schiffahrtsabgaben und die Sicherung ihres Einganges bestraft. Hier wird also auch die unbeabsichtigte Hinterziehung geahndet, auch ist überhaupt ein Zusammenhang mit Abgabenhinterziehung nicht erforderlich. Hier wird vielmehr auch die Zuwiderhandlung gegen solche Vorschriften getroffen, die dazu bestimmt sind, die Erhebung der Abgaben zu sichern und ihren Eingang zu erleichtern, deren Verletzung den Verwaltungsinteressen aber nachteilig ist, selbst wenn die Abgabe im Einzelfall tatsächlich gezahlt wird[2]).

Eine dritte Strafdrohung richtet sich gegen diejenigen, die wissentlich oder fahrlässig bei Erhebung von Schiffahrtsabgaben Beträge einziehen, die der Zahlende nicht oder in geringerer Höhe schuldet, wodurch dem Pflichtigen ein über § 353 St.-G.-B. hinausgehender Schutz gewährt wird.

Ein Verwaltungsstrafverfahren für die Schiffahrtsabgaben ist reichsgesetzlich nicht eingeführt worden, sondern seine Festlegung ist den Einzelstaaten überlassen worden. (Art. IV, § 6.) Besteht bei diesen ein Verwaltungsstrafverfahren für Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften über die Erhebung von Schiffahrtsabgaben oder in Ermangelung eines solchen ein Verwaltungsstrafverfahren für Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften über Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle, so findet das Verfahren auch auf die Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften des Schiffahrtsabgabengesetzes Anwendung. In Preußen ist in dieser Hinsicht maßgebend das Gesetz vom 2. Mai 1900.

Die landesgesetzlich zur Entscheidung berufene Behörde ist, wenn es sich um Abgaben für einen Strombauverband handelt, auch für die Bestrafung derjenigen Zuwiderhandlungen zuständig, die bei derselben Strombefahrung auf dem Gebiet eines anderen Staates begangen worden sind. Hier besteht also für das Strafverfahren eine entsprechende Vorschrift wie für die Beitreibung der Abgaben, wobei auch von dem erhebenden Staat die Gesamtheit der Befahrungsabgaben beigetrieben wird, die auf die abgabepflichtige Strombefahrung entfällt, auch wenn die Befahrung sich auf die Stromteile mehrerer Staaten erstreckt. Art. II, § 14, Abs. 2.)

Für den Fall, daß in einem Staate ein derartiges Verwaltungsstrafverfahren nicht besteht, ist in dem Gesetz keine Bestimmung

1. Graßmann, Anm. 2 zu § 1; Peters, Anm. 1 zu § 1. Geigel, Anm. 98; Vgl. auch Sten. Ber. 11. 8004, 8005.
2. Peters, Anm. zu Art. IV, § 2.

getroffen. Der Verwaltungsausschuß ist hierfür nicht zuständig; denn er hat gemäß Art. II, § 7, Abs. 3, Ziff. 3 nur zu beschließen über „die Tarife für die Befahrungsabgaben sowie über die dazu erforderlichen Ausführungsbestimmungen, Erstehungs- und Kontrollvorschriften." Es handelt sich also hier nur um das Verfahren hinsichtlich der Abgaben. Für das Strafverfahren bleiben somit mangels anderweiter Vorschriften die allgemeinen Bestimmungen bestehen. Diese finden sich in § 6, Abs. II, Ziff. 3, E.-G. St.-P.-O., wonach unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über das Verfahren im Verwaltungswege ..... bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle, insoweit nicht die §§ 453, 454, 459—463 St.-P.-O. abändernde Bestimmungen treffen. Hiernach sind also die Staaten auch zur Neueinführung von Normen über dieses Gebiet befugt.

§ 9.

Die Verwendung der Einnahmen.

Die Einnahmen des Verbandes fließen in eine für diesen gemeinsame Stromkasse, von der sie an die Bundesstaaten verteilt werden. (Art. II, § 10, Abs. 1.)

Aus ihnen werden zunächst die Verwaltungs- und Erhebungskosten bestritten (§ 4), über deren Höhe der Verwaltungsausschuß nach Anhörung des Strombeirates beschließt. (§ 7, Abs. III, Ziff. 7, § 8, Abs. VII, Ziff. 6.) Maßgebend sind hierbei die tatsächlich erforderlichen Aufwendungen der einzelnen Staaten.

Hiernach werden die dem Verband nach § 5, Abs. III obliegenden Zuschüsse geleistet[1]), die er erstatten muß, wenn er sich nicht mit den beteiligten Staaten über die Übernahme von fakultativen Aufgaben an weiteren im § 2 nicht genannten zum Stromgebiet des Verbandes gehörenden Flußstrecken geeinigt hat. Führt der betreffende Staat solche dennoch aus, so kann er von dem beteiligten Strombauverband einen Zuschuß in Höhe der diesem hierdurch erwachsenden Mehreinnahmen verlangen. Wie hoch letztere sind, ist nach dem Verkehr zu berechnen, der sich zwischen der verbesserten Flußstrecke und dem für die Stromkasse abgabenpflichtigen Wasserstraßennetz entwickelt. Hierbei ist natürlich derjenige Verkehr abzuziehen, der aus dem Gebiet der Anschlußwasserstrecken schon vorher nach Häfen des Verbandsnetzes ging und umgekehrt[2]).

Damit der bezugsberechtigte Staat bei der Etatsfestsetzung mit einer möglichst gleichmäßigen Summe aus den Zuschüssen rechnen kann, kann auch zwischen dem Verband und dem betr. Staat eine sich aus den Mehreinnahmen, die sich während mehrerer Jahre ergab,

---

[1]) Graßmann, Anm. 1 zu § 4.
[2]) Peters, Anm. 3 zu § 5.

zu berechnende Pauschalsumme bestimmt werden[1]. Die Zulässigkeit einer derartigen Regelung folgt daraus, daß die Höhe der zu gewährenden Beiträge von dem Verwaltungsausschuß nach Anhörung des Strombeirates festgesetzt wird. Diese Festsetzung kann dann auch mit Zustimmung des bezugsberechtigten Staates derart getroffen werden, daß sie dem Durchschnitt der Mehreinnahmen aus mehreren Jahren entspricht. Die Einigung mit dem Forderungsberechtigten ist erforderlich, weil eine derartige Festsetzung unter der Höhe der jeweiligen Jahresmehreinnahmen bleiben könnte, deren Überweisung aber dann der bauende Staat in ihrer vollen Höhe verlangen könnte.

Findet keine Einigung hinsichtlich des zu überweisenden Zuschusses statt, so hat auf Anrufen des einen Teiles der Bundesrat die Streitigkeit zu entscheiden. (R.-V.-U. Art. 76, Abs. 1.) Denn der Tatbestand des Art. 76, Abs. 1, „eine Streitigkeit zwischen verschiedenen Bundesstaaten" über einen öffentlich-rechtlichen Anspruch ist gegeben, da die Verbände keine Rechtssubjekte sind (vgl. unten) und den bauenden Staaten durch den § 5, Abs. 3 ein Recht auf Überweisung des Wertzuwachses gegeben ist[2]. Über den geringeren Betrag müßte alsdann zunächst eine Einigung anzunehmen und dieser dem bezugsberechtigten Staat zu überweisen sein[3].

Sind obige Leistungen aus der Verbandskasse erfolgt, dann werden die obligatorischen (§ 3) und die fakultativen (§ 5) Aufgaben finanziert. Die hierbei anzurechnenden Kosten beschließt der Verwaltungsausschuß nach Anhörung des Strombeirates. (§ 7, Abs. III, Ziff. 1, § 8, Abs. VII, Ziff. 1.) Die Grundlage für die Beschlußfassung bilden die tatsächlich erforderlichen Aufwendungen der einzelnen Staaten[4]. Die Beschlußfassung erfolgt auf Grund der von den Bundesregierungen vorzulegenden Pläne und Kostenanschläge, die nach technischen, wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkten zu prüfen sind[5]. Die Prüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob die in Art. I und in Art. II, §§ 3, 5 aufgestellten Erfordernisse erfüllt sind. Im übrigen ist sie verschieden, je nachdem es sich handelt um[6]:

a) die Pläne, bei den in Art. II, § 3 bestimmte Tiefenziele vorgeschrieben sind,

b) die übrigen Pläne des § 3 und

c) die unter § 5 fallenden Pläne.

---

[1]) Graßmann, Anm. II. 4 zu § 5.
[2]) Peters, Anm. 3 zu § 5.
[3]) Graßmann, Anm. II. 4 zu § 5.
[4]) Graßmann, Anm. 4 zu § 7.
[5]) Peters, Anm. B. 1 zu § 7.
[6]) Peters, Anm. B. 1 zu § 7.

Bei den unter a) genannten Plänen muß die Erreichung des vorgeschriebenen Zieles sichergestellt sein, da hiervon die Kostendeckung durch Abgaben abhängt. Da gemäß Art. I nur notwendige und nützliche Aufwendungen durch Abgaben zu decken sind, so muß sich die Prüfung auch darauf erstrecken, ob die Pläne diesen Erfordernissen entsprechen. Zu einer weitergehenden Prüfung sind die Verbandsorgane nicht befugt, so auch nicht, ob nicht die geplanten Stromverbesserungen eine zu starke finanzielle Belastung herbeiführen oder ob sie wirtschaftlich berechtigt sind; denn dadurch, daß das Gesetz obige Aufgaben zu obligatorischen gemacht hat, hat es bereits diese Fragen beantwortet.

Bei den unter b) angeführten Plänen ohne gesetzlich festgelegtes Ziel sind der Prüfung durch die Verbandsorgane, ob die allgemeinen Erfordernisse erfüllt sind, keine Schranken gezogen. Sind diese aber angemessen, so sind die Strombauten auch zu finanzieren.

Am weitesten gehen die Befugnisse der Verbandsorgane hinsichtlich der fakultativen Aufgaben (§ 5), da hier auch der Entschluß darüber zu fassen ist, ob diese in den Kreis der Aufgaben aufzunehmen sind, sowie auch über die Angemessenheit der Maßnahmen. Da die Übernahme der Aufgaben völlig frei ist, kann sie auch von der Erfüllung gewisser Bedingungen abhängig gemacht werden. Soll dann aus den Verbandseinnahmen das betr. Unternehmen finanziert werden, so muß auch die Erfüllung der Bedingungen nachgeprüft werden.

Alle die Aufgaben werden, wenn die Einnahmen zu ihrer völligen Finanzierung nicht ausreichen, verhältnismäßig und in gleichem Rang gedeckt. Hierbei genießen auch die fakultativen Aufgaben dieselben Rechte wie die obligatorischen. (§ 5, Abs. II.) Einen vollen Ersatz ihrer Aufwendungen können die Verbandsstaaten in diesem Fall nicht verlangen (§ 10, Abs. II), ebensowenig wie sie eine Tariferhöhung beanspruchen können[1]. Doch hindert dies nicht, daß eine nachträgliche Deckung ihrer Auslagen erfolgt. Denn wenn dieses ausgeschlossen sein sollte, so hätte eine derartige Bestimmung einen unzweifelhaften Ausdruck im Gesetz finden müssen, da sie dann im Gegensatz zu der allgemeinen Bestimmung des Art. I gestanden hätte, der eine derartige gegenseitige Aufhebung der guten und schlechten Finanzjahre zuläßt[2]). Auch stände eine solche Auffassung im Widerspruch zu § 7, Abs. III, Ziff. 8, der die Bildung von Ausgleichsbeständen zuläßt, da es unsinnig wäre, diese nur zum Ausgleich von künftigen schlechten Finanzjahren verwenden zu wollen, dagegen eine Aufbesserung des durch früheren Ausfall an Einnahmen eingetretenen Defizits auszuschließen[3]. Ein Zeit-

---

[1]) Graßmann, Anm. 2 zu § 10; K. B. 5730.
[2]) Peters, Anm. zu § 10; Entw. begr. 8, 21, 30.
[3]) K. B. 5731.

raum, innerhalb dessen ein derartiger Ausgleich, falls er überhaupt möglich ist, stattzufinden hat, ist im Gesetz nicht bestimmt, sodaß bei eintretendem Überschuß auch lange Zeit vorher nicht mögliche Vollauszahlungen von Baukosten nachgeholt werden können[1]).

Bilden sich Einnahmeüberschüsse, so kann der Verwaltungsausschuß auch ihre vorübergehende Anlegung sowie nach vorheriger Anhörung der Strombeiräte die Bildung von Ausgleichsbeständen beschließen. (Art. II, § 7, Abs. III, Ziff. 8; § 8, Abs. VII, Ziff. 4.) Letztere bezwecken die Ansammlung von Reserven, um die Schwankungen in den Jahreserträgen der Stromkassen auszugleichen und so die Verbände in die Lage zu setzen, entsprechende Renten an die Bundesstaaten zu verteilen[2]). Wird der Überschuß jedoch dauernd, so hat eine entsprechende Ermäßigung der Abgaben infolge des Prinzipes der Selbstkostendeckung stattzufinden.

§ 10.

Die Organe der Strombauverbände.

Verwaltet werden die Angelegenheiten der Strombauverbände durch Verwaltungsausschüsse, denen Strombeiräte mit z. T. beschließender, z. T. beratender Stimme zur Seite stehen.

An einer einheitlichen Spitze für die 3 Verbände fehlt es, vielmehr hat jeder von ihnen seine eigenen, von denen der anderen völlig unabhängigen Organe. Insbesondere wurde ein in der Kommissionssitzung gestellter Antrag abgelehnt, der aus Abgesandten der einzelnen Verwaltungsausschüsse und Strombeiräte einen Reichsverwaltungsausschuß und Reichsstrombeirat bilden wollte[3]). Diese sollten die Einheitlichkeit der Tarife gewährleisten, indem zu Änderungen des Tarifs, durch die die festgesetzten Einheitssätze überschritten werden, zu Versetzungen von Gütern in eine höhere Klasse sowie zu Änderungen in bezug auf die Stromabschnitte und zur Abstufung der für sie geltenden Sätze übereinstimmende, mit ¾ Mehrheit gefaßte Beschlüsse des Reichsverwaltungsausschusses und des Reichsstrombeirates erforderlich sein sollten. Der Antrag wurde jedoch abgelehnt, da die Verkehrsinteressen nicht einheitlich sind, und eine Einheit der Tarife unmöglich ist wegen der obwaltenden großen Verschiedenheiten, die nicht nur bei den maßgebenden wirtschaftlichen Interessen, sondern auch bei der Natur der Ströme, bei ihrer Leistungsfähigkeit und bei den für die Tarifgestaltung maßgebenden Selbstkosten hervortritt.

---

[1]) Peters, Anm. zu § 10.
[2]) Peters, Anm. B. 7 zu § 7.
[3]) K. B, 5726.

A. Verwaltungsausschuß. (§ 7.)

I. Der Verwaltungsausschuß setzt sich zusammen aus Vertretern der Staaten, die die einzelnen Verbände bilden.

Die Zahl der Stimmen, die den einzelnen Staaten zustehen, ist für die 3 Verbände verschieden bestimmt. Ihre Verteilung beruht auf Vereinbarung zwischen den Staaten [1]) und bleibt dieselbe, auch wenn der Aufgabenkreis erweitert wird.

Im Rheinverband hat Preußen 8, Baden 5, Bayern und Hessen je 4, Württemberg und Elsaß-Lothringen je 3 Stimmen.

Im Weserverband hat Preußen 4, Bremen 3, Braunschweig 2, Oldenburg und Lippe je 1 Stimme.

Im Elbverband hat Preußen 5, Sachsen 4, Hamburg 3, Anhalt 2 und Mecklenburg-Schwerin 1 Stimme.

Den Vorsitz führt in allen Ausschüssen Preußen.

II. Zuständig ist der Verwaltungsausschuß für die gesamte Verwaltung der Angelegenheiten des Strombauverbandes, der in ihm seinen Abschluß nach oben findet. Sein Wirkungskreis reicht so weit wie der des Strombauverbandes, er ist nicht beschränkt auf die im Gesetz besonders aufgezählten Aufgaben, im Gegensatz zu dem Strombeirat, bei dem diese Aufzählung erschöpfend ist [2]).

III. Die Beschlußfassung erfolgt, soweit in dem Gesetz keine abweichenden Vorschriften erlassen sind, mit einfacher Stimmenmehrheit (Abs. II). Derartige Bestimmungen, die eine qualifizierte Mehrheit verlangen, finden sich in § 5 (Erweiterung des Aufgabenkreises des Verbandes), § 9, Abs. I (Tarifänderungen mit Überschreitung der gesetzlichen Einheitssätze), § 9, Abs. III (Änderungen in bezug auf die Abgrenzung der Stromabschnitte und die Abstufung der für sie geltenden Sätze mit dem Ziel einer höheren Belastung des Verkehrs). Hier wird eine $^2/_3$ Mehrheit verlangt, wozu in den beiden ersten Fällen außerdem noch ein übereinstimmender Beschluß des Strombeirates kommen muß.

Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Vorsitzenden, also Preußen, den Ausschlag. (Abs. II, S. 2, 3.)

Den einzelnen Staaten steht es frei, die Zahl der von ihnen in den Ausschuß zu entsendenden Vertreter zu bestimmen. Doch kann er die ihm zustehenden Stimmen nur einheitlich abgeben, da diese den Willen der einzelnen Regierungen kundgeben sollen, ein solcher aber bei einer einzelnen Angelegenheit nicht verschieden sein kann [3]).

---

[1]) Graßmann, Anm. 2 zu § 7.
[2] Graßmann, Anm. 4 zu § 7.
[3]) Graßmann, Anm. 1 zu § 7; Peters, Anm. A. zu § 7.

In der Regel wird die Abstimmung auf Grund einer mündlichen Verhandlung erfolgen, doch ist eine solche im Gesetz nicht vorgeschrieben. Es kann somit auch im Schriftwege zur Abstimmung geschritten werden[1].

Im Gegensatz zu den Strombeiräten (§ 8, Abs. V) kann die endgültige Erledigung einzelner Angelegenheiten nicht Unterausschüssen übertragen werden. Ihrer Bildung zur Vorbereitung der Verhandlung im Plenum steht jedoch nichts entgegen, sodaß sie für zulässig zu erachten ist[2].

Über die Geschäftsordnung in den Verwaltungsausschüssen trifft das Gesetz keine Bestimmungen. Sie unterliegt somit auch der autonomen Festsetzung durch diese, da sie Voraussetzung für das Wirksamwerden der Ausschüsse ist und für die Zuständigkeit dieser die Vermutung spricht[3].

Im Gegensatz zu den Verhandlungen der Strombeiräte (§ 8, Abs. 4, S. 3) ist die Öffentlichkeit der Verhandlungen nicht vorgeschrieben; diese sind somit, wie auch bei allen anderen Organen der Verwaltung, bei denen eine derartige Vorschrift fehlt, nicht öffentlich[4].

Eine entgegengesetzte Bestimmung, die sich dadurch hätte begründen lassen können, daß die Allgemeinheit hieran ein großes Interesse habe, da die von dem Ausschuß gefaßten Beschlüsse tief in das wirtschaftliche Leben eingreifen, wurde weggelassen, da durch die Mitwirkung der Strombeiräte, die sich aus den Interessentenkreisen zusammensetzen, diese genügend beteiligt sind[5].

IV. Bei der im Gesetz getroffenen Regelung der Verwaltungsausschüsse ist deren Ähnlichkeit mit dem Bundesrat nicht zu verkennen[6]. Vor allem zeigt sich dies durch die Stellung Preußens, dessen Stimmenzahl in den einzelnen Ausschüssen durchaus nicht seinem wirtschaftlichen Interesse an dem Ausbau entspricht, nach welchem ihm z. B. im Rheinverband statt ⅓ die Hälfte der Stimmen hätte zukommen müssen[7]. Ferner hat in beiden Preußen den Vorsitz und bei Stimmengleichheit den Ausschlag. Schließlich ist die Regelung, betreffend die Stimmenabgabe und -zählung, übereinstimmend mit den für den Bundesrat geltenden Vorschriften getroffen.

---

[1]) Graßmann, Anm. 3 zu § 7.
[2]) Graßmann, Anm. 3 zu § 7.
[3]) Graßmann, Anm. 3, Abs. 3 zu § 7.
[4]) Peters, Anm. A. letzter Satz zu § 9.
[5]) K. B. 5715.
[6]) Peters, Anm. A. zu § 7; Geigel, Anm. 56; K. B. Bd. 282, S. 5715.
[7]) Geigel, Anm. 56; K. B. 5715.

B. Die Strombeiräte. (§ 8.)

Das zweite Organ der Strombauverbände sind die Strombeiräte. Während der Verwaltungsausschuß sich aus Vertretern der einzelnen Staaten zusammensetzt und deren Interessen als der Unternehmer der Strombauten zur Geltung bringt, bestehen die Strombeiräte aus Vertretern der an dem Ausbau der Wasserstraßen beteiligten Bevölkerungskreise. Ihre Einrichtung bezweckt, diesen Kreisen, die von den Maßnahmen der Staaten und daran anschließend von den hierfür festgesetzten Abgaben in besonders hohem Maße betroffen werden, eine wesentliche Mitwirkung in der Verwaltung der Strombauverbände zu sichern und auch ihre Sachkunde den Verbandsangelegenheiten dienstbar zu machen[1]).

Zu diesem Zweck wählen „die am Ausbau der natürlichen Wasserstraßen und am Schiffsverkehr der einzelnen Strombauverbände beteiligten Kreise" nach Maßgabe ihres Interesses Vertreter. (Abs. I, S. 1.) Die Wahl erfolgt durch die berufenen Vertretungen von Handel, Industrie und Landwirtschaft, die Hafenstädte und die Organisationen der Schiffahrttreibenden. Welches im einzelnen die Körperschaften oder Vereinigungen sind, denen das Recht zur Entsendung von Vertretern zustehen soll, bestimmen die einzelnen Landesregierungen (Abs. III, S. 1). Hierbei sind sie nicht nur an die am Strom liegenden Körperschaften gebunden, sondern es sind alle diejenigen zu berücksichtigen, die an dem Ausbau und am Schiffsverkehr „beteiligt" sind, d. h. die ein wirtschaftliches Interesse daran haben[2]). Handel, Industrie und Landwirtschaft haben ihre Vertreter durch die „berufenen" Vertretungen wählen zu lassen, d. h. durch die öffentlich-rechtlich organisierten Vertretungen in Handels- und Landwirtschaftskammern im Gegensatz zu den freien Vereinigungen[3]). „Industrie" ist im weitesten Sinne zu verstehen, unter sie fällt somit auch das Gewerbe[4]). Unter „Hafenstädten" sind nur solche mit kommunalen Hafenanlagen zu verstehen[5]); denn nur hier ist die Stadt als solche an dem Ausbau der Ströme beteiligt, während dem Interesse ihrer hieran beteiligten Bevölkerungskreise bereits durch die oben genannten Vertretungen Rechnung getragen ist.

Die Stimmenzahl der Strombeiräte ist für die einzelnen Verbände festgelegt und auch die auf die beteiligten Staaten entfallenden Stimmen angegeben. Entsprechend der Absicht, die beteiligten Kreise heranzuziehen, sind hierbei auch solche Staaten zur Entsendung von Vertretern berufen, die nicht zu einem der 3 Verbände

---

[1]) Peters, Anm. A., Abs. II. zu § 8; Geigel, Anm. 62. Entw. begr. S. 28.
[2]) Graßmann, Anm. II. 1.
[3]) Peters, Anm. B. 1 zu § 8.
[4]) Geigel, Anm. 64, vgl. auch R.-T. 268, 7976 C.
[5]) Peters, Anm. B. 2 zu § 8.

gehören, so vor allem im Weser- und im Elbverband die thüringischen Staaten, wozu noch im ersteren Schaumburg-Lippe und im letzteren Braunschweig und Lübeck kommen. Da den thüringischen Staaten zusammen im Weserverband nur 1 und im Elbverband nur 2 Stimmen zustehen, so bleibt ihnen gemäß Abs. III, § 2 die Verständigung über die Entsendung gemeinsamer Vertreter überlassen.

Die im Gesetz angegebene Stimmenzahl ist gegenüber dem Entwurf im Rhein- und Elbverband verdoppelt, um besser die Wünsche der beteiligten Körperschaften zur Geltung zu bringen[1]). Die Folge hiervon ist, das die Beschlußfähigkeit der Beiräte erschwert worden ist.

Doch sind sie zur Erleichterung des Geschäftsbetriebes zur Bildung ständiger Ausschüsse befugt, denen sie die Vorbereitung ihrer Beschlüsse, und sogar, im Gegensatz zum Verwaltungsausschuß, auch die Wahrnehmung eines Teiles ihrer Aufgaben übertragen können. (Abs. V.)

Für die Mitglieder der Strombeiräte sind Stellvertreter zu wählen. Beide haben eine Amtsdauer von 5 Jahren. (Abs. II.)

Die Strombeiräte wählen sich ihren Vorsitzenden ebenso wie dessen Stellvertreter. (Abs. IV, Halbsatz 1.) Die von ihnen zu beschließende Geschäftsordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrats, was eine möglichste Übereinstimmung in dem Verfahren der einzelnen Beiräte herbeiführen soll, ebenso wie die Vorschrift, daß der Bundesrat die zur Ausführung des Gesetzes erforderlichen Bestimmungen über die Strombeiräte zu erlassen hat[2]). (Abs. VI.) Letztere sind in der Bekanntmachung des Bundesrats vom 17. Juni 1913 (R.G.Bl. 1913, S. 322 ff.) enthalten.

Die Verhandlungen und Beschlüsse finden in öffentlicher Sitzung statt, doch kann in besonderen Fällen der Ausschluß der Öffentlichkeit mit einfacher Mehrheit beschlossen werden. (Abs. IV, S. 2, 3.) Diese Bestimmung wurde erst durch den Reichstag hinzugefügt, da die Öffentlichkeit der Verhandlung das Vertrauen stärkt und Anlaß zur Bekanntgabe der Gegengründe gibt[3]).

Die Beschlußfassung erfolgt in der Regel mit einfacher Stimmenmehrheit, wenn nicht das Gesetz eine qualifizierte Mehrheit vorschreibt. Letzteres ist in denselben Fällen angeordnet wie bei dem Verwaltungsausschuß. (§§ 5, Abs. I, 9 Abs. I, III), die zugleich auch die einzigen sind, bei denen der Beirat beschließend mitwirkt, während er sonst nur beratend an die Seite des Verwaltungsausschusses tritt.

---

[1]) K. B. 5719. Geigel, Anm. 62.
[2]) Geigel, Anm. 73.
[3]) Geigel, Anm. 72; Peters, Anm. 5 zu § 8; K. B. § 1, 282, S. 5720.

Damit er beschlußfähig ist, ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich. (Abs. IV, S. 2.)

Die Fälle, in denen er in Wirksamkeit tritt, sind im Gegensatz zu dem Verwaltungsausschuß im Gesetz erschöpfend aufgezählt. In ihnen sind sie, soweit sie nur eine beratende Stimme haben, vor der Entschließung der Verwaltungsausschüsse zu hören. Hierbei sind letztere dann allerdings nicht an die Beschlüsse des Beirates gebunden, doch dürfte wohl kaum der Fall vorkommen, daß sie von diesen Gutachten erheblich abweichen, wie aus der Wirksamkeit des preußischen Eisenbahnrates erhellt, von dessen 775 Gutachten, die er in den Jahren 1883—1910 erstattet hat, die Regierung nur bei 22 (also kaum 3 %) abgewichen ist [1])

Die beratende Mitwirkung des Strombeirates kann durch Beschluß des Verwaltungsausschusses noch erweitert werden, indem ihnen auch in anderen als den im Gesetz genannten Fällen, soweit sie auf den Ausbau, die Unterhaltung und den Verkehr des gemeinsamen Wasserstraßennetzes Bezug haben, übertragen werden kann. (Abs. XI.)

Abgesehen von den Fällen, in denen der Beirat beratend oder beschließend mitwirkt, ist ihm fortlaufend, und zwar mindestens einmal jährlich, von dem Fortgang der auf die Strombauverbände übernommenen Bauten Mitteilung zu machen (Abs. IX) und außerdem sind ihm die Jahresrechnungen (Abs. X) wie auch bei seinem jedesmaligen Zusammentreten eine Nachweisung der aus Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsgründen gewährten Ausnahmen von der Abgabenerhebung vorzulegen (Abs. VIII). Da bei diesen Vorlagen das Gesetz keinen Beschluß der Beiräte anordnet, wie es in den übrigen in Frage kommenden Fällen geschehen ist, so kann es sich hier nur darum handeln, daß der Beirat ebenso wie bei der Mitteilung von dem Fortgang der Bauten auch bei den Jahresrechnungen und den Nachweisungen Kenntnis nimmt, ohne daß seiner Stellungnahme ein maßgebender Einfluß eingeräumt ist [2])

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Strombeiräte hat der Bundesrat in der Bekanntmachung vom 17. Juni 1913 folgendes bestimmt:

Berufen wird der Strombeirat von dem Vorsitzenden mit Zustimmung des Verwaltungsausschusses. Dies hat zu erfolgen, wenn der Verwaltungsausschuß es verlangt, mindestens aber einmal im Jahr.

Ist kein Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender vorhanden, so nimmt der Vorsitzende des Verwaltungsausschusses deren Aufgaben wahr.

---

[1]) Geigel, Anm. 57.
Graßmann, Anm. II. 7 zu § 8.

Vorlagen, die der Verwaltungsausschuß dem Strombeirat macht, sind dessen Vorsitzenden zu übersenden, und gehören, wenn sie rechtzeitig vor Versendung der Tagesordnung eingehen, zu dem Beratungsgegenstand der nächsten Sitzung.

Vor der Feststellung der Tagesordnung ist der Vorsitzende des Verwaltungsausschusses zu hören. Sie ist den Mitgliedern des Strombeirates und bei Ausschußsitzungen den Ausschußmitgliedern, deren Stellvertretern sowie dem Verwaltungsausschuß 3 Wochen vor dem Sitzungstage mitzuteilen. Letzteres mit Rücksicht darauf, daß der Verwaltungsausschuß berechtigt ist, Vertreter in den Strombeirat zu senden, und die Beiräte die Entsendung auch verlangen können. (Art. II, § 8, Abs. XII.)

Dringliche Gegenstände können auch ohne die Einhaltung der Frist von 3 Wochen nachträglich auf die Tagesordnung gesetzt werden und stehen den übrigen Gegenständen der Tagesordnung gleich, falls weder Vertreter des Verwaltungsausschusses, noch der Strombeirat widersprechen. Letzteres bedarf also, wie daraus, daß von dem „Strombeirat", d. i. seiner Gesamtheit, die Rede ist, zum Widerspruch einfacher Mehrheit.

Auch Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, können verhandelt werden, wenn die Vertreter des Verwaltungsausschusses und der Strombeirat zustimmen, jedoch können über sie sachliche Beschlüsse nicht gefaßt werden.

Hält der Strombeirat zur Fassung seiner Entschließungen Vorerhebungen für erforderlich, sind sie bei dem Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses zu beantragen.

Das Recht des Verwaltungsausschusses, Vertreter in den Strombeirat zu entsenden, bezieht sich auch auf Sitzungen, die unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden und auf Ausschuß-Sitzungen.

Die Entscheidung der Frage etwaiger Entschädigung an die Mitglieder des Strombeirates aus Mitteln der Stromkasse bleibt späterer Beschlußfassung des Bundesrates vorbehalten.

Über die Mitgliedschaft wird des einzelnen bestimmt:

Ein Umstand, der ein Mitglied zur Bekleidung öffentlicher Ämter dauernd oder auf Zeit unfähig macht, ebenso wie die Konkurseröffnung über das Vermögen läßt die Mitgliedschaft erlöschen.

Ebenso, wenn die Körperschaft, die das Mitglied gewählt hat, zu bestehen aufhört; nicht aber im Falle der Vereinigung einer Mehrzahl von solchen Körperschaften.

Ein freiwilliges Ausscheiden ist auch möglich. Es erfolgt durch eine an den Vorsitzenden des Verwaltungsausschusses zu richtende Erklärung, die von diesem an den Vorsitzenden des Strombeirates und an die wahlberechtigte Körperschaft mitzuteilen ist.

Bei vorzeitigem Ausscheiden eines Mitgliedes ist für den Rest seiner Amtsdauer eine Ersatzwahl vorzunehmen.

Obige Bestimmungen finden auch auf die Stellvertreter der Mitglieder des Beirates Anwendung.

Der Strombeirat tagt in der Regel am Sitz derjenigen Behörde, die für die Verwaltung der preußischen Strecke des Hauptstromes zuständig ist. Diese stellt die erforderlichen Hilfs- und Schreibkräfte.

Die Kosten der Geschäftsführung des Strombeirates sind aus der Stromkasse zu bestreiten. Solange Befahrungsabgaben nicht erhoben werden, fallen die Kosten nach dem Verhältnis der Stimmenzahl im Verwaltungsausschuß den Verbandsstaaten zur Last.

C. Verhältnis der beiden Organe zueinander.

Der Verwaltungsausschuß und der Strombeirat stehen einander als völlig selbständige Organe gegenüber, insbesondere ist ersterer nicht höhere Instanz letzterem gegenüber. Infolgedessen mußte in allen den Fällen, in denen ein positiver Beschluß zu fassen war, so vor allem bei der erstmaligen Festsetzung des Tarifes nach § 9, die Mitbestimmung des Strombeirates ausgeschlossen werden.

Vorlagen können dem Beirat nur die Verwaltungsausschüsse machen, was daraus hervorgeht, daß diese hierüber zu beschließen haben. (§ 7, Abs. III, Ziff. 9.) Infolgedessen ist den Einzelstaaten diese Befugnis genommen, sie können nur hierzu im Verwaltungsausschuß die Anregung geben.

Letzterer hat ferner die Befugnis, Vertreter in den Beirat zu entsenden, und ist hierzu auf dessen Verlangen sogar verpflichtet. (§ 8, Abs. XII.)

§ 11.

Stellung der Verbandsstaaten.

I. Durch das vorliegende Gesetz ist den Einzelstaaten keineswegs die freie Entschließung darüber, ob sie Strombauten ausführen wollen oder nicht, genommen worden. Hierin sind sie vielmehr vollkommen selbständig geblieben, eine Verpflichtung, Mittel für die Verbesserung und Unterhaltung von Wasserstraßen aufzuwenden, hat das Gesetz nicht begründet. (Art. II, § 6.)

Hierdurch ist allerdings die Möglichkeit gegeben, daß durch Weigerung einzelner Verbandsstaaten, sich an dem Ausbau der Schiffahrtswege zu beteiligen, dessen Durchführung verzögert wird. Diese Erschwerung hätte auf 2 Wegen beseitigt werden können[1]), indem entweder den Bundesstaaten eine reichsgesetzliche Strombaupflicht auferlegt worden wäre, oder indem das Reich den Ausbau selbst

[1]) Peters, Anm. zu Art. II. § 6.

übernommen oder ihn auf irgend einen für diese Aufgabe in Betracht kommenden Verband übertragen hätte.

Gegen eine derartige Regelung sprachen aber gewichtige staatsrechtliche wie wirtschaftliche Gründe. Vor allem hätte es einen zu starken Eingriff in die Selbständigkeit der Einzelstaaten bedeutet, wenn man ihnen eine Baupflicht auferlegt hätte, ebenso wenn man ihrer Zuständigkeit den Ausbau der Wasserstraßen entzogen hätte. Ferner war die Auferlegung einer Strombaupflicht auf die Einzelstaaten ungangbar, da die territoriale Beteiligung der Staaten an den einzelnen Strömen nicht immer im Einklang mit den wirtschaftlichen Interessen an ihrem Ausbau steht. Es wäre also zuweilen den Staaten eine Ausgabe auferlegt worden, die ihnen keinen entsprechenden Nutzen brächte. Diese Erwägung wird auch nicht dadurch beseitigt, daß die Kosten für den Ausbau durch die Schiffahrtsabgaben gedeckt werden sollen, da die Staaten für den Fall, daß die Verbandseinnahmen nicht zur Deckung aller Kosten ausreichen, nur die Zuwendung eines Teiles verlangen können, der den von ihnen gemachten Aufwendungen verhältnismäßig entspricht; für den Rest müssen sie also selbst aufkommen. (Art. II, § 10.)

Diese Unbilligkeit wäre durch die Übernahme der Strombauten durch das Reich oder ihre Auferlegung auf andere Verbände vermieden worden. Hiergegen sprach aber, abgesehen von den angegebenen staatsrechtlichen Bedenken, vor allem der Umstand, daß eine Trennung der Fürsorge für die Verbandswasserstraßen von anderen wassertechnischen Aufgaben untunlich wäre.

Somit war der von dem Gesetz eingeschlagene Weg der einzig gangbare. Auch ist nicht zu befürchten, daß die Verbandsstaaten mangels einer Pflicht sich nicht im erforderlichen Maße an dem Ausbau der Ströme beteiligen, da, wie schon dargelegt, die Finanzierung durch den Verband einen starken Anreiz zu ihrer Ausführung bildet und außerdem in der Zustimmung der Regierungen zu dem Gesetz eine Zusage dahin zu erblicken ist, daß sie bei den Kammern der betr. Staaten zweckdienliche Vorlagen einbringen. Eine solche Verpflichtung ist von dem preußischen Minister der öffentlichen Arbeiten in der Reichstagskommission und der Vollsitzung vom 17. November 1911 ausdrücklich festgestellt worden[1]) (vgl. oben).

Da die Staaten in der Vornahme von Strombauten völlig selbständig sind, können die Verbände sie auch nicht unter Anbietung der Finanzierung zur Ausführung zwingen. Sie können vielmehr nur dadurch, daß sie für die Aufbringung von genügenden Mitteln sorgen, einen Anreiz für die beteiligten Uferstaaten schaffen, die im Interesse der Schiffahrt erfolgende Verbesserung vorzunehmen.

Ein Beweismittel dafür, daß den Verbänden in dieser Hinsicht

[1]) K. B. 282, 5695. R. T. 1911, S. 7963, 7974.

eine sehr starke materielle Bedeutung zukommt, liegt schon darin, daß auf das Zustandekommen des Gesetzes in den beteiligten Kreisen Süddeutschlands, bei den Regierungen und den wirtschaftlichen Vertretungen, ein so starkes Gewicht gelegt wurde, und daß bei der ersten Beratung des Entwurfes in der Kommission ein so lebhaftes Drängen nach Erweiterung der Verbandsaufgaben hervorgetreten ist[1]).

II. Die Stellung, die die Staaten in den Strombauverbänden einnehmen, ist folgende:

Zuvörderst bilden sie, wie gesehen, das vornehmste Organ der Strombauverbände, den Verwaltungsausschuß, der aus Vertretern der in den einzelnen Verbänden zusammengeschlossenen Staaten gebildet wird. (Art. II, § 7.)

Aber auch hinsichtlich des zweiten Organes, des Strombeirates, in dem die am Ausbau der Ströme und an der Schiffahrt beteiligten Kreise vertreten sind, haben die Einzelstaaten einen maßgebenden Einfluß, indem sie die Körperschaften und Vereinigungen bestimmen, denen das Recht zur Entsendung von Vertretern zustehen soll. (Art. II, § 8, Abs. III.)

Die Erhebung der von den Organen festgesetzten Abgaben liegt den Uferstaaten ob (Art. II, § 13), wie auch die beiden unteren Instanzen im Beschwerdeverfahren gegen die Festsetzung der Abgaben von den einzelnen Gliedstaaten und die oberste Instanz von ihnen im Verwaltungsausschuß gebildet wird (§ 15). Das Strafverfahren wegen Zuwiderhandlungen gegen Vorschriften über die Erhebung von Schiffahrtsabgaben liegt wiederum in den Händen der Einzelstaaten. (Art. IV, § 6.)

III. Da nach Art. VII der Zeitpunkt, in dem Art. II des Gesetzes in Kraft tritt, verschieden von dem bestimmt werden kann, in dem das übrige Gesetz Geltung erlangt, so können für die Zwischenzeit, falls Art. II erst später eingeführt wird, die Einzelstaaten auch auf den Strömen des Art. II, § 2, jedoch nur auf den kanalisierten Strecken, autonom die Einführung von Abgaben anordnen. (Art. III, Abs. I.) Hierbei sind nur die Grenzen des Art. I maßgebend, innerhalb deren auch die Einführung neuer Abgaben zulässig ist[2]). Beginnt aber auf diesen Flußstrecken die Erhebung für den Strombauverband, so ist eine Erhebung für die Einzelstaaten unzulässig, die sie somit zu beseitigen haben[3]).

Auf anderen als im Art. I, § 2 bezeichneten natürlichen Wasserstraßen dürfen zur Deckung der hier vor Verkündung des Gesetzes

---

[1]) K. B. 5707. (Erklärung des preuß. Ministers der öffentl. Arbeiten.)
[2]) Graßmann, Anm. 1 i. Verb. m. 2 a. zu Art. III. Peters, Anm. B. 1 zu Art. III.
[3] Graßmann, Anm. 2. b. zu Art. III.

ausgeführten Anstalten keine Befahrungsabgaben erhoben werden. (Art. III, Abs. 2.) Hierbei ist die Feststellung, was unter „natürlichen Wasserstraßen" zu verstehen ist, von Wichtigkeit, da bei der Vorschrift des Art. III nicht wie in Art. I die natürlichen und künstlichen Wasserstraßen einander gleichgestellt sind und auch nicht, wie in Art. II, § 1 durch Aufzählung der vom Gesetzgeber gemeinten Schiffahrtswege Zweifel ausgeschlossen sind[1].

Bei Festlegung des Begriffs der „natürlichen Wasserstraßen" ist am besten von dem der „künstlichen" auszugehen. Eine solche ist zunächst einmal die, die vollkommen ohne Benutzung natürlicher Wasserläufe in den Boden gegraben ist. Weiterhin aber auch die, die zwar vorhandene Gewässer zu ihrem Zweck verwandt hat, ohne daß diese aber schon vorher schiffbar, d. h. von Schiffen benutzbar, gewesen sind. Denn in diesem Falle ist die Wasserstraße erst von der Kunst geschaffen, erst der menschlichen Tätigkeit verdankt sie ihr Dasein. Letzteres ist aber nicht gegeben, sobald die herangezogenen Gewässer schon vorher der Schiffahrt dienen konnten. Hier ist die Wasserstraße schon von der Natur geschaffen. Somit kann sie zwar durch künstliche Eingriffe verbessert werden, ohne dadurch aber jemals zu einer künstlichen, d. h. durch Menschen erst geschaffenen, zu werden[2]. Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich somit die Bestimmung der natürlichen Wasserstraßen dahin, daß dies solche Gewässer sind, die ohne menschlichen Eingriff der Schiffahrt dienen konnten[3]. Mithin sind auch solche Gewässer, die nur flößbar sind, nicht als natürliche Wasserstraßen anzusehen.

Da für den Abs. II, nicht wie für Abs. I, nicht nur Binnenwasserstraßen in Betracht kommen, indem in Art. II, § 2 nur solche aufgezählt sind, gelten die Vorschriften dieses Absatzes auch für Seewasserstraßen.

Aber auch hier findet sich eine Ausnahme, indem für gewisse, im Gesetz erschöpfend aufgezählte, bereits in der Ausführung begriffene Stromverbesserungen Abgaben erhoben werden dürfen, ebenso wie auch die bei dem Inkrafttreten des Art. I bestehenden Befahrungsabgaben weiter erhoben werden dürfen. (Art. III, Abs. 2.) Letztere Bestimmung wurde aus dem Grund eingefügt, daß den beteiligten Staaten ein Verzicht auf ihre bisherige Deckung für die im Schiffahrtsinteresse gemachten Aufwendungen nicht zugemutet werden kann[4]. Hierbei ist für die Staaten bei der Bemessung des Tarifes nur die Grenze des Art. I maßgebend, innerhalb dessen

---

[1]) Peters, Anm. B. 3 zu Art. III.

[2]) So auch Reichsanz. 1909 Nr. 281; a. s. Gothein in Abg. 1903, S. 2243.

[3]) So auch Peters, Anm. B. 3 zu Art. III; K. B. (S. 5672, 5739) verlangt noch, daß die Wasserstraßen der Vorflut gedient haben.

[4]) Peters, Anm. B. 5 zu Art. III.

sie auch Erhöhungen der bestehenden Abgaben vornehmen können[1]. Daß auch eine Erhöhung innerhalb dieses Rahmens zulässig ist, geht daraus hervor, daß die Ausnahme in Abs. II b bezweckt, den Staaten bei früher ausgeführten Verbesserungen die Möglichkeit der Kostendeckung durch Abgaben zu erhalten und so einen störenden Eingriff in die Finanzen zu vermeiden[2].

Damit bei der Verwirklichung der in dem Gesetz angestrebten Ziele keine Erschwerung oder Störung eintrete, sind die landesrechtlichen Vorschriften, einschließlich der zwischen den einzelnen Bundesstaaten geschlossenen Staatsverträge außer Kraft gesetzt. (Art. V.)

§ 12.

Inkrafttreten des Gesetzes und Beginn der Abgabenerhebung.

I. Nach Art. VII wird der Zeitpunkt, mit dem das Gesetz in Kraft tritt, durch Kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats festgesetzt. (Abs. 1.)

Dieser Zeitpunkt kann gemäß Abs. 2 hinsichtlich der Bestimmungen des Art. II abweichend von dem nach Abs. 1 gewählten Zeitpunkt und für die einzelnen Stromgebiete verschieden festgesetzt werden.

Die daraufhin ergangene Verordnung vom 29. April 1912 (R.G.Bl. 1912, S. 259) bestimmt, daß die Art. I und III bis VII des Gesetzes für das ganze Reichsgebiet, der Art. II für das Stromgebiet der Weser am 1. Mai 1912 in Kraft treten.

Für das Stromgebiet des Rheines und der Elbe ist das Inkrafttreten des Art. II noch nicht angeordnet. Denn Art. VI bestimmt, daß den für Österreich, die Niederlande und die Schweiz aus dem Vertrage zwischen dem Norddeutschen Bund und Österreich vom 22. Juni 1870, der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 und dem Vertrage zwischen dem Großherzogtum Baden und der Schweiz vom 10. Mai 1879 hervorgehenden Rechte durch das Schiffahrtsabgabengesetz nicht vorgegriffen wird. Es bleibt somit den Vertragsteilen überlassen, auf Grund völkerrechtlicher Verhandlungen sich über den Inhalt des Gesetzes auseinanderzusetzen und gegebenen Falles die Verträge entsprechend zu ändern[3]. Da man hierbei noch nicht zu einem Abschluß gekommen ist, ist auch für die betr. Ströme, den Rhein und die Elbe, Art. II noch nicht zur Geltung gebracht.

II. Die Abgabenerhebung sollte nach dem Entwurf (§ 11) beginnen, sobald ein Viertel der veranschlagten Baukosten samt Zinsen

---

[1] Peters, Anm. 5 zu Art. III; Entw. begr. S. 31, 32.
[2] Entw. begr. S. 32.
[3] Graßmann, Anm. 1 zu Art. VI.

verausgabt wären. Um jedoch sicher zu gehen, daß die Schiffahrt erst dann zu Abgaben herangezogen werden könne, wenn durch die im Gesetz bezeichneten Strombauten ein wesentlicher Nutzen für sie gewährleistet sei, schob der Reichstag den Zeitpunkt wesentlich hinaus[1]).

Es wurde nunmehr bestimmt, daß die Abgabenerhebung beginnen solle:

für den Rheinverband,

wenn gewisse im Gesetz festgesetzte Ziele erreicht sind,

für den Weserverband,

wenn einschließlich der Bauzinsen drei Viertel der veranschlagten Gesamtkosten für die in § 3 Abs. 1 unter b) genannten Bauten verausgabt sind, der Weser aus dem Waldecker Sammelbecken Wasser im regelmäßigen Betrieb zugeführt wird und gewisse im Gesetz vorgeschriebenen Fahrwassertiefen erreicht sind,

für den Elbverband,

wenn einschließlich der Bauzinsen drei Viertel der veranschlagten Gesamtkosten für die im § Abs. 1 unter C. genannten Bauten verausgabt sind, eine gewisse Fahrwassertiefe erreicht und der in § 3 Abs. 1 unter c 2 vorgesehene Ausbau der Saale vollendet ist.

Ohne Zustimmung Sachsens kann also die Elbschiffahrt nicht mit Abgaben belastet werden[2]), ebenso wie auch in den anderen Verbänden durch Festlegung der Ziele, von deren Erreichung der Beginn der Abgabenerhebung abhängig gemacht ist, die beteiligten Staaten auf letzteren einen maßgeblichen Einfluß haben.

Bevor in den einzelnen Verbänden gewisse, im Gesetz näher angegebene Aufgaben erfüllt sind, sollen in ihnen die Abgaben höchstens ¾ der in § 9 angegebenen Sätze betragen.

Über den Beginn der Abgabenerhebung hat der Verwaltungsausschuß nach Anhörung des Strombeirates zu beschließen. (§ 7, Abs. III, Ziff. 4; § 8, Abs. VII, Ziff. 3.) Er hat festzustellen, ob die in § 12 bezeichneten Voraussetzungen der Abgabenerhebung erfüllt sind; ist dies der Fall, so muß die Erhebung nach Maßgabe der §§ 9 und 12 beginnen und zwar für das ganze dort bezeichnete Stromgebiet[3])

---

[1]) Graßmann, Anm. zu § 12, R.-T. 268, § 7883 A, 7885 C. K. B. 282, § 5731 f.

[2]) Graßmann, Anm. 4 zu § 12.

[3]) Graßmann, Anm. 4, Ziff. 4 zu § 7.

III. Teil.

Der juristische Charakter der Strombauverbände.

Ia. In den Strombauverbänden hat eine Zusammenfassung der Gliedstaaten stattgefunden, die in die Gruppe der „internationalen Verwaltungsvereine"[1]) fällt, d. h. der Verwaltungsbündnisse mit selbständigen Organen, in denen der Wille der Glieder gleichsam sichtbar zum Ausdruck kommt.

Die verwaltende Tätigkeit der Einzelstaaten ist in den Strombauverbänden über ihren früheren Umfang hinaus erweitert[2]). Die Festsetzung der Höhe der Abgaben und ihre Erhebung, die sonst den Einzelstaaten als solchen zusteht, ist ihnen genommen und dem Verband übertragen worden (Art. II, § 2), als dessen Gliedern den Einzelstaaten wiederum die Erhebung und Festsetzung obliegt, und zwar ersteres auch, soweit es sich um Abgaben handelt, die bei der abgabepflichtigen Strombefahrung auf die Stromanteile anderer Staaten entfallen. (Art. II, §§ 13, 14, 7.)

Auch hat der Strombauverband in dem Verwaltungsausschuß und dem Strombeirat selbständige Organe, wodurch er sich vom einfachen Verwaltungsbündnis unterscheidet[3]). Die Funktionen des Verbandes verdanken somit nicht nur dem Willen der Glieder ihre Existenz, wie es bei letzterem der Fall ist, sondern finden auch in den Organen ihren sichtbaren Ausdruck[4]).

b) Bei den Verwaltungsvereinen sind 2 streng geordnete Klassen zu unterscheiden[5]).

1. entweder ist die durch den Verein zu lösende Verwaltungsaufgabe so beschaffen, daß sie ihrer Natur nach von einem Staat nicht allein gelöst werden kann, z. B. die Herstellung und Handhabung eines Schiffahrtsreglements für einen durch die Gebiete mehrerer Staaten fließenden Strom, wo also die Gemeinschaftlich-

---

[1]) Jellinek, Staatenverb., S. 159.
[2]) Jellinek, Staatenverb., S. 158.
[3]) Jellinek, Staatenverb., S. 158, 159.
[4]) Jellinek, daselbst.
[5]) Jellinek, Staatenverb., S. 159.

keit der Verwaltung schon durch die Natur des Verwaltungsobjektes gegeben ist = internationales Interesse oder

2. die Verwaltungsaufgabe ist derart, daß sie in den Bereich der normalen Tätigkeit des Einzelstaates fällt, aber von diesem zu einer mit anderen gemeinsamen gemacht wird = staatliches Interesse, dem der Verein dient.

Im ersteren Fall haben die durch den Verein geschaffenen Organe einen internationalen Charakter, im zweiten sind es staatliche Organe, die wesentliche staatliche Funktionen zu vollziehen haben, die als gemeinschaftliche erklärt werden. Maßgebend ist somit die Natur der Verwaltungsaufgabe.

Aufgabe des Strombauverbandes ist nach Art. II, § 1 die „Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung" der dort angegebenen Wasserstraßen. Diese erfolgt durch Erhebung von Befahrungsabgaben (§ 2), die nach „einheitlichen" Tarifen zu erheben sind. Letztere werden festgesetzt durch den Verwaltungsausschuß in Zusammenwirken mit dem Beirat (§§ 7, 8). Die Erfüllung der Aufgabe erfordert durch das Verlangen der einheitlichen Tarife immer ein Zusammenwirken der Gliedstaaten, was am besten in einem organisierten Verband erfolgt. Es handelt sich somit um eine „Aufgabe, die ihrer Natur nach von einem Staat nicht erfüllt werden kann."

Der Strombauverband verfolgt demgemäß internationale Zwecke. Dies prägt dem ganzen Verband seinen Stempel auf und verleiht ihm einen internationalen Charakter. Hieraus folgt weiterhin, daß auch die Verbandsorgane international sind[1]).

II. Die Wirksamkeit der Strombauverbände besteht in der Erhebung von Abgaben, die nach den von ihnen festgesetzten Tarifen zu leisten sind. Hierin erschöpft sich die Zuständigkeit der Verbände. Insbesondere können sie keine Anleihen aufnehmen oder sonstige sie verpflichtende Rechtsgeschäfte vornehmen. Verbindlichkeiten, für die nur der Verband als solcher haftet und nicht die ihn bildenden Einzelstaaten, gibt es somit auch nicht. Es mangelt ihm infolgedessen die juristische Persönlichkeit[2]).

III. Die Stellung der Staaten im Strombauverband zueinander ergibt sich aus folgendem:

Erhoben werden die Abgaben von den Verbandsstaaten (Art. II, § 13) oder auch den Ufergemeinden (§ 14). Die Erhebung erfolgt für gemeinsame Rechnung (§ 13), Berechtigter ist der Strombauverband (§ 2), d. h. die ihn bildenden Verbandsstaaten in ihrer Gesamtheit.

---

[1]) Jellinek, Staatenverb., S. 159.

[2]) Laband, Beiträge, S. 500; Jellinek, System, S. 28; O. Mayer, Die jur. Person, S. 68; Gierke, Gen. II. 958.

Der Abgabenertrag fließt in gemeinsame Stromkassen (Art. II, § 10), von denen er an die einzelnen Staaten verteilt wird. Wie aus dem Attribut „gemeinsam" hervorgeht, stehen hinter den Stromkassen die Verbandsstaaten als Gesamtheit, wie ja auch schon aus dem oben Gesagten sich ergibt. Der Anspruch der Einzelstaaten auf Zuwendung eines entsprechenden Anteils an dem Abgabenertrag (§ 10, Abs. II) richtet sich somit ebenfalls gegen die Verbandsstaaten in ihrer Gesamtheit.

Die Gliedstaaten sind also sowohl hinsichtlich ihrer Forderungen wie auch ihrer Verbindlichkeiten derart verbunden, daß sie nur in ihrer Gesamtheit berechtigt und verpflichtet sind. Unter ihnen herrscht das Gesamthandsprinzip[1]).

Verstärkt wird diese Einheit des Verbandes noch durch das ihm zugrundeliegende Verbandsgebiet (§ 1 des Art. II).

Die Einheit der Strombauverbände ist jedoch, wie oben behandelt, nicht soweit durchgeführt worden, daß sie zu einer juristischen Person zusammengefaßt wurden. Als Genossenschaft können sie infolgedessen nicht bezeichnet werden, da diese mit juristischer Persönlichkeit ausgestattet sind[2]) Andererseits rücken die Strombauverbände durch ihren engen Zusammenschluß und die Organe nahe an die Genossenschaften heran und weisen eine ihnen ähnliche Bildung auf[3]). Am treffendsten sind sie demgemäß als „genossenschaftliches Gemeinschaftsverhältnis" zu bezeichnen[4]).

IV. Über die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit man einen Verband als öffentlich-rechtlichen ansprechen kann, herrschen die verschiedensten Ansichten.

Mit Jellinek[5]) ist zu fordern, daß er Subjekt des öffentlichen Rechts ist, d. h. daß ihm Rechte zustehen, die prinzipiell der Herrschaftssphäre des Staates angehören.

Dadurch allein, daß der Strombauverband von Bundesstaaten gebildet wird, ist das Erfordernis noch nicht erfüllt, sie müssen vielmehr in ihrer Stellung als Verbandsstaaten Träger der fraglichen Rechte sein. Die Verbandsstaaten müssen den Anforderungen genügen, da dem Verband selbst die Rechte mangels eigner juristischer Persönlichkeit nicht zustehen können[6]).

---

[1]) Enneccerus, Bürgerl. Recht, Bd. II., § 312, I. 3.
[2]) Gierke, Gen., II. § 865.
[3]) Graßmann in R.-T., Bd. 268, S. 7926 A.
[4]) Gierke, Gen. III., S. 865.
[5]) Jellinek, System, S. 263 ff.; desgl. O. Mayer, Deutsch. Verw. recht. II., S. 271; jur. Personen des öffentlichen Rechts = solche, die dazu da sind, öffentliche Verwaltung zu führen.
[6]) Fleiner, Institutionen, S. 102; „Der mit öffentlicher Verwaltung betraute Verband kann auch als Gesellschaft organisiert sein"; Rosin, Genossenschaftsrecht, S. 52.

Die Herrschaftsrechte müssen sich in doppelter Weise zeigen[1]).

1. Dem Verband muß der Anspruch auf Ausübung der Herrschaft auch gegenüber dem Staat zustehen. Er muß in ihrer Ausübung nicht nur eine Pflicht erfüllen, sondern auch von einem Recht Gebrauch machen.

2. Die Verbände üben notwendigerweise die ihnen zustehende Herrschaftsmacht über die ihnen Eingegliederten aus. Sie können sie aus eigener Macht und mit eigenen Mitteln zur Erfüllung ihrer Befehle anhalten.

Das erste Erfordernis ist dadurch erfüllt, daß die Bildung der Verbände mit ihren Rechten durch Gesetz erfolgt ist, und somit eine Beseitigung oder Beschränkung letzteres nur durch Gesetz vor sich gehen kann.

Dem zweiten Erfordernis müssen, wie gesehen, die Verbandsstaaten als einzelne genügen, was dadurch geschehen ist, daß sie in den Verwaltungsausschüssen die Höhe der Abgaben festsetzen (Art. II, § 7) und ihnen auch die Eintreibung der Abgaben obliegt. (Art. II, § 13.)[2]).

Der Strombauverband ist somit ein öffentlich-rechtlicher Verband.

V. „Die Angelegenheiten der Strombauverbände werden durch Ausschüsse verwaltet . . . .“ (Art. II, § 7). Steht hierdurch dem Verband das Recht auf Selbstverwaltung zu?

Unter Selbstverwaltung, deren Begriff im einzelnen bestritten ist, verstehe ich mit Jellinek[3]) „jene Verwaltung der Verbände, die staatliches imperium als ein dem Verband — hier den Gliedern — zustehendes Recht zur Erfüllung der Verbandszwecke in Übereinstimmung mit den Gesetzen und unter Kontrolle des Staates ausüben.“

Daß die Einzelstaaten in ihrer Stellung als Verbandsglieder Herrschaftsrechte ausüben, ist schon oben (unter IV) gesehen.

Das Erfordernis der Kontrolle des Staates ist dadurch erfüllt, daß über die Tätigkeit der Strombauverbände das Reich die Aufsicht gemäß Art. 47, 9 R.-V.-U. hat, wonach seiner Beaufsichtigung und Gesetzgebung unterliegt: „der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle . . . .“

Diese Aufsicht des Reichs hat den Zweck, darüber zu wachen, daß die von ihm aufgestellten Rechtsregeln von den Regierungen der Einzelstaaten nicht verletzt werden.

---

1) Jellinek, System, S. 263 ff.

2) O. Mayer, Deutsch. Verwaltungsrecht, 2. Aufl. I., S. 13, 330.

3) System, S. 291; desgl. Hatschek, Selbstverwaltung „ein subj. öffentliches Recht auf Ausübung eines vom Staat abgeleiteten imperium für die Befriedigung örtlicher Kollektivinteressen“, S. 101.

Je nachdem letztere Rechtsregeln nur einen Rechtsbefehl oder auch einen Verwaltungsbefehl enthalten, d. h. den Einzelstaaten Handlungen anbefehlen, tritt der Gegensatz der freien Verwaltung und der Selbstverwaltung der Einzelstaaten zutage. Die erstere ist nur negativ beschränkt durch die reichsgesetzliche Regelung der Rechtsordnung, die letztere ist positiv bestimmt und mit speziellen Aufgaben erfüllt durch die in der Form des Reichsgesetzes ergangenen Verwaltungsbefehle[1]).

Für die Strombauverbände sind derartige Verwaltungsbefehle ergangen, so die Anordnung der Erhebung von Abgaben für die Verbesserung und Unterhaltung der im Gesetz bezeichneten natürlichen Wasserstraßen. (Art. II, §§ 1, 2.)

Dessen Ausführung steht den Strombauverbänden zu unter Kontrolle des Reiches, sie haben somit letzterem gegenüber das Recht der Selbstverwaltung.

Demgegenüber verlangt Hänel[2]), daß die Aufsicht über den mit Selbstverwaltung ausgestatteten Verband über das oben bezeichnete Maß hinausgehe und im einzelnen umfasse:

1. das Recht der Negative in der Form der Bestätigung und des Einspruchs, um den Gesetzen und Statuten zuwiderlaufende Maßregeln zu verhindern,

2. das Recht des positiven Zwanges zu der den Gesetzen und Statuten entsprechenden Tätigkeit,

3. das Recht der Einflußnahme auf das leitende Personal durch Besetzungs- und Bestätigungsrechte,

4. das Recht der Genehmigung von Beschlüssen und Maßregeln nach freier Erwägung des Notwendigen und Nützlichen.

Von diesen Erfordernissen sind bei den Strombauverbänden nur das zweite erfüllt und zwar auch nur in den Formen der Art. 17 und 19 R.-V.-U.

Ein Recht der Genehmigung von Beschlüssen findet sich nur in Art. II, § 8, Abs. 6, S. 1, wonach die von den Strombeiräten zu beschließenden Geschäftsordnungen der Zustimmung des Bundesrats bedürfen. Dies ist aber nur eine Ausnahmebestimmung, die allein nicht den Inhalt des dem Reich gegenüber den Verbänden zustehenden Aufsichtsrechts wesentlich bestimmen kann.

Das bisher Gesagte zusammengefaßt, ergibt sich, daß der Strombauverband ein genossenschaftlich organisierter, mit Selbstverwaltung ausgestatteter öffentlich-rechtlicher Verband zur Finanzierung von Strombauten ist.

---

[1]) Laband, Staatsrecht, 3. Aufl., Bd. I., S. 673.

[2]) Deutsches Staatsrecht, I., S. 138 f.; desgl. Rosin, Recht der öffentl. Genossenschaft, S. 109 f.; Blodig, Selbstverwaltung, S. 49.

VI. Die Bedeutung der Strombauverbände liegt nicht nur in der finanziellen Verselbständigung der Schiffahrtsinteressen für die einzelnen Wasserstraßen oder Wasserstraßennetze, in der Schaffung breiter und leistungsfähiger Finanzierungsgrundlagen für die Aufgaben der Zukunft sowie in der dadurch ermöglichten Befruchtung der Strombautätigkeit, sondern auch vor allem in der territorialen Ausgleichung und Verallgemeinerung jener Interessen[1]). Dieses ist der Zweck der Strombauverbände, die somit rein „gesellschaftliche"[2]) Aufgaben verfolgen, denen auch ihre herrschaftliche Wirksamkeit in der Festsetzung der Höhe der Abgaben und ihrer Beitreibung dient. Dem entspricht auch die Organisation der Verbände, indem die beteiligten Kreise in den Strombeiräten eine maßgebende Mitwirkung erlangt haben. Auch die Beschränkung der Zuständigkeit und Bindungen der Organe verfolgen das gleiche Ziel. Bei Überschreitung der Tarife auf das doppelte und mehr der Einheitssätze ist ein Reichsgesetz erforderlich (Art. II, § 9). Kohlen und Erze gehören stets in die niedrigste Tarifklasse. Desgl. das Erfordernis qualifizierter Stimmenmehrheit in den Organen: Versetzungen von Gütern in eine höhere Klasse bedürfen in beiden einer $^2/_3$ Mehrheit, Änderungen in bezug auf die Abgrenzung der Stromabschnitte und die Abstufung der für sie geltenden Sätze mit dem Ziel einer höheren Belastung des Verkehrs erfordern eine $^2/_3$ Mehrheit in den Verwaltungsausschüssen (§ 9, Abs. III). Durch diese Bestimmungen soll vermieden werden, daß bei der Finanzierung der Strombauten eine Schädigung der Allgemeinheit durch Frachtverteuerung infolge der stärkeren Belastung mit Abgaben eintritt.

Aus diesen die Organisation und die Tätigkeit der Stromverbände betr. Vorschriften ergibt sich, daß wir es hier mit einem typischen Fall der „gesellschaftlichen" Wirksamkeit eines Verbandes zu tun haben.

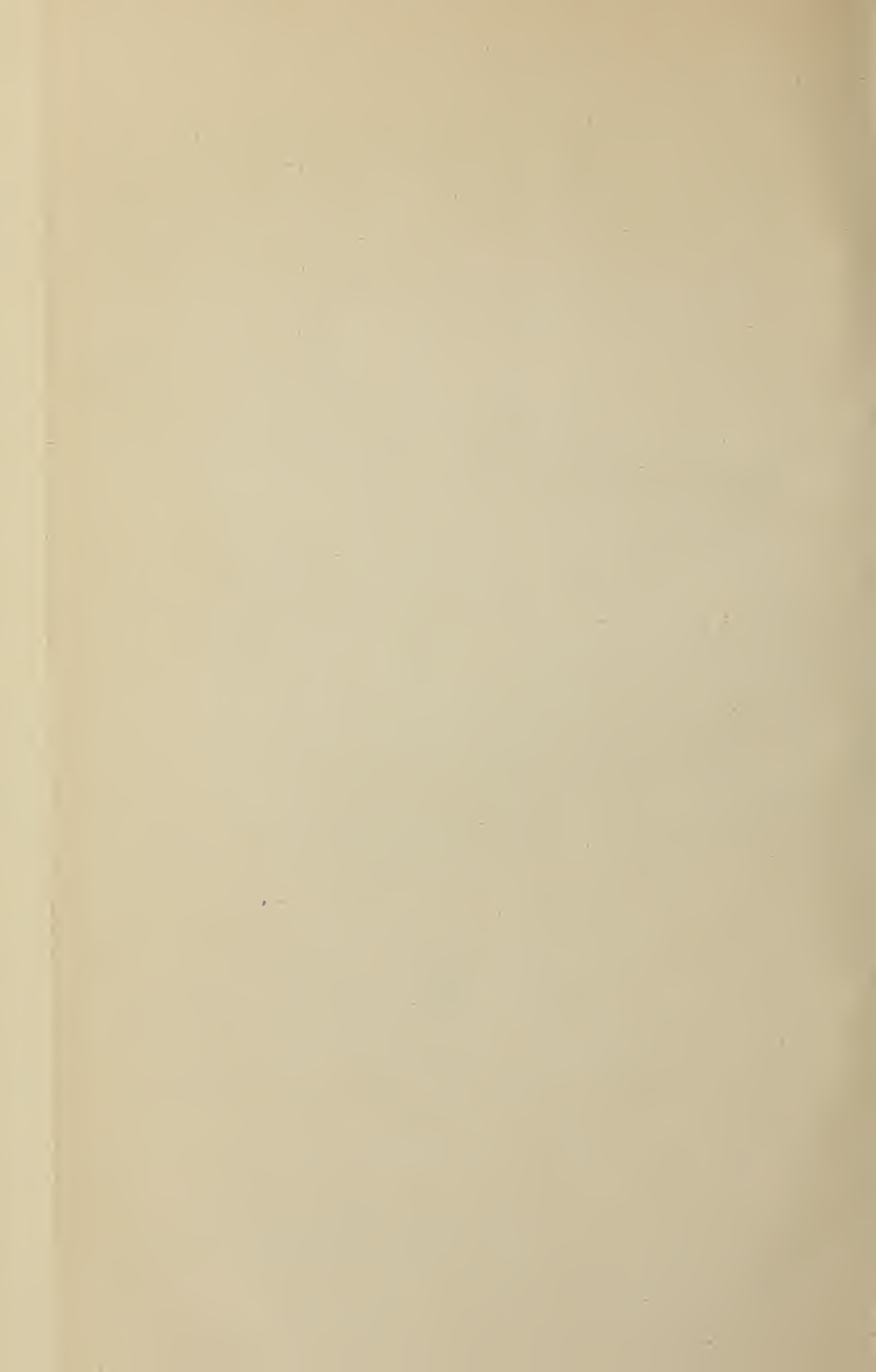


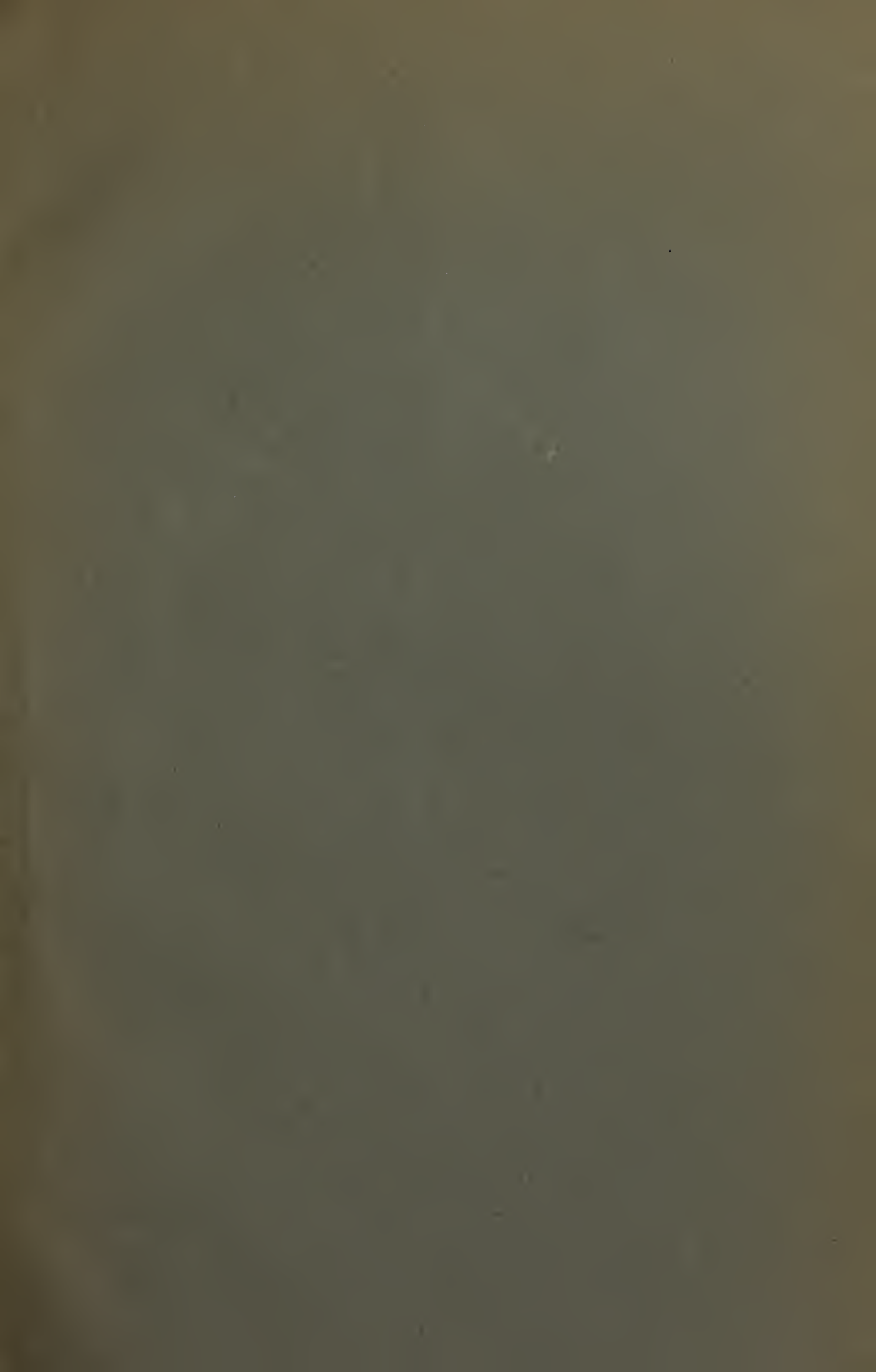
[1]) Deutscher Reichsanzeiger 1909 Nr. 62.
[2]) Jellinek, Staatslehre, S. 622.

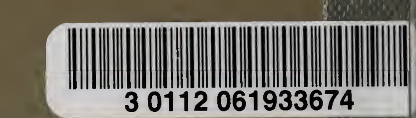
Lebenslauf.

Geboren bin ich am 16. August 1892 zu Hongkong als Sohn des Chemikers Dr. phil. Ferdinand Korn. Ich bin evangelischer Konfession. Von Ostern 1898 bis Ostern 1901 besuchte ich in Wiesbaden die Vorschule, von da bis Ostern 1910 das Kgl. Gymnasium, an dem ich Ostern 1910 das Reifezeugnis erhielt. Meinen Studien lag ich ob Sommer-Semester 1910 bis Sommer-Semester 1911 an der Universität in Heidelberg, Winter-Semester 1911/12 an der Universität in Bonn und Sommer-Semester 1912 bis Winter-Semester 1912/13 an der Universität in Marburg. Am 20. September 1913 bestand ich am Oberlandesgericht zu Cassel das Referendarexamen. Für die erste Amtsgerichtsstation war ich dem Amtsgericht in Idstein überwiesen. Zurzeit bin ich an dem Landgericht in Wiesbaden.

Ferdinand Korn.






3 0112 061933674